

LA
Situation Internationale

DE LA

République Dominicaine

à partir du 8 février 1907

THESE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Politiques et Economiques)
Présentée et soutenue le 26 juin 1923

PAR
TULIO FRANCO-FRANCO

Président : M. PILLET, Professeur.
Suffragants { M. Basdevant, Professeur.
 { M. Gidel, Professeur.

1923
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel, 49

—
PARIS

**LA SITUATION INTERNATIONALE
DE LA REPUBLIQUE DOMINICAINE
A PARTIR DU 8 FEVRIER 1907**

LA
Situation Internationale
DE LA
République Dominicaine

à partir du 8 février 1907

(Sciences Politiques et Economiques)

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 26 juin 1923

PAR

TULIO FRANCO-FRANCO

Président : M. PILLET, Professeur.

Suffragants { M. Basdevant, Professeur.
 { M. Gidel, Professeur.

1923

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

PARIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A ma mère
Et à mon père, le Ledo. Augusto Franco Bido.
Procureur Général, ancien Sénateur, ancien Ministre de
la Justice et de l'Instruction Publique de la
République dominicaine, etc., etc..

A la mémoire de Mademoiselle Alice Perrin.

A Monsieur Rafaël J. Espaillat

A la mémoire de Madame America Gazan de Valverde.

**A Monsieur le Professeur Pillet,
Professeur de Droit International Public à la Faculté
de Droit et à l'Institut des Hautes Etudes Internationales
de Paris, etc.**

**qui a bien voulu nous faire l'honneur
de présider cette thèse.**

Aux Professeurs de la Faculté de Droit de Paris.

**A Monsieur Charles Dupuis,
de l'Institut, Sous-Directeur de l'Ecole Libre des Sciences
Politiques, Professeur de Droit des Gens, etc.**

Témoignage de notre grand reconnaissance.

A Son Excellence le Docteur Adolfo A. Nouel,
Archevêque de Saint-Domingue, Primat d'Amérique,
Délégué Apostolique à Cuba et Porto-Rico (1913), Comte
assistant du Trône Pontifical, Grand Officier de la
Légion d'honneur, etc.

Au Docteur Francisco Henriquez y Carvajal,
de l'Université de Paris, Président de la République
dominicaine 1916-22), Délégué à la Conférence de la
Paix de La Haye (1907), Membre de la Cour Permanente
d'Arbitrage de La Haye, ancien Ministre des Affaires
Etrangères, etc.

Au Ledo.-Francisco J. Peynado,
Ancien Président du Conseil des vocats, ancien Secrétaire
d'Etat des Finances et du Commerce, ancien EE. EE.
et Ministre plenipotentiaire à Washington, etc.

A mon ami le Docteur J. B. Perez,
de la Faculté de Droit de Paris, Président de la Cour
d'Appel de Santiago.

A mon ami le Docteur J. A. Pineyro,
de la Faculté de Médecine de Paris.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

NOTE

Dans cette étude de la situation internationale de la République dominicaine depuis 1907, afin de ne pas allonger outre mesure et compliquer nos développements, nous ne ferons allusion que d'une manière accidentelle à la situation d'autres Républiques américaines, notamment à celle d'Haïti, occupée militairement en 1915, sur l'ordre du président des Etats-Unis.

PREMIERE PARTIE

La Convention du 8 février 1907 entre les Etats-Unis et la République dominicaine.

CHAPITRE PREMIER

Origine de cette Convention

Le 8 février 1907 fut signée, dans la ville de Saint-Domingue, une Convention financière par les représentants du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et de celui de la République dominicaine.

L'origine de cette Convention doit être surtout recherchée dans la situation financière peu satisfaisante de la jeune République. Celle-ci avait, en effet, aux environs de 1907, des créanciers à l'étranger (et nous ne parlons en ce moment que de cette catégorie de créanciers) pour des sommes assez considérables et en vertu d'engagements formels et précis ; ce qui ne veut pas dire que les créances dont il s'agit n'aient pas été fortement exagérées.

Depuis 1869, la République dominicaine avait réalisé certaines opérations financières qui, généralement engagées ou négociées d'une manière maladroite,

devaient mener à l'époque décisive qui va de 1903 à 1907. Jusqu'en 1892, ces opérations ont lieu sur des places européennes (Londres ou Amsterdam), mais, à cette époque, apparaît une société qui jouera un rôle de tout premier ordre dans les différentes questions examinées au cours de cette partie de notre travail. C'est la San Domingo Improvement Company of New York, Société Nord-Américaine à qui la maison bancaire Westendorp et Compagnie, d'Amsterdam, un des plus importants créanciers de la République dominicaine, passait ses créances sur l'Etat dominicain, ainsi que ses droits et actions sur l'administration des douanes de Saint-Domingue, droits et actions découlant de deux emprunts négociés avec elle par le gouvernement dominicain en 1888 et 1890 (1).

1. — Voici la lettre que la Maison Westendorp et Compagnie, adressait, en mai 1892, au Ministre des Finances de la République dominicaine (memoria del Ministerio de hacienda y comercio, 1893, Santo Domingo, p. 50):

« En exécution du traité que nous avons passé avec votre gouvernement le 14 juillet 1888, modifié par la convention additionnelle du 16 août suivant, lequel traité, par son article 4, nous confère le droit d'encaisser directement les recettes des douanes de la République dominicaine, soit par nos soins, ou par l'entremise de nos agents ou délégués, soit par une société ou une maison de banque que nous désignerons à cet effet, nous avons l'honneur de vous informer officiellement que nous désignons, à l'effet d'encaisser directement les dites recettes des douanes de la République dominicaine, The San Domingo Improvement Company of New-York, So-

L'attitude du gouvernement de Washington à l'égard de cette société fut, il n'est guère besoin de le dire, très favorable. Quant au gouvernement de la République dominicaine, il ne voulut pas, tout d'abord, accepter la modification intervenue, mais il finit par la considérer comme valable. Aux termes du contrat du 28 janvier 1893, le gouvernement dominicain accepta la substitution ci-dessus et s'engagea à opérer une réforme radicale dans l'administration douanière de la République (1).

ciété constituée, sous l'empire des lois de l'Etat de New-York, au capital de deux millions de dollars. En conséquence, la dite société, The San Domingo Improvement Company of New-York se trouve dès à présent et définitivement substituée à tous les droits et obligations qui nous sont, aux effets ci-dessus, conférés par l'article 4 du traité du 14 juillet 1888, modifié par la convention additionnelle du 16 août suivant, ainsi qu'à tous ceux qui nous sont conférés, à nous ou à nos ayant droits, par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 12 du dit traité et ainsi également qu'à tous les droits conférés à la Caisse de la Régie par les articles 4, 5, 6, 7 et 9 de la convention que nous avons passée avec votre gouvernement le 14 mai 1890, modifiée par un vote du Congrès Natinal Dominicain en date du 8 septembre 1890. Nous vous prions, en vertu du droit qui nous est expressément réservé par l'article 4 de la Convention du 14 juillet 1888, de vouloir considérer la présente substitution comme absolument définitive et devant sortir tous ses effets légaux et juridiques à partir de la date à laquelle la présente vous aura été remise. »

1. — Memoria del Ministerio de Hacienda y Comercio 1893, p. 54.

A partir de cette naissance de la San Domingo Improvement Company of New York, il faut donc distinguer deux principales catégories de créanciers de l'Etat dominicain : cette Société d'une part, et les créanciers européens ayant conservé par devers eux leurs titres contre la République dominicaine, d'autre part. Après la tentative d'arrangement de 1900, par laquelle le ministre des affaires étrangères dominicain avait voulu régler, une fois pour toutes et envers tous créanciers, la question de la dette dominicaine (tentative qui échoua à cause d l'opposition des créanciers européens et malgré l'approbation de l'Improvement Company of New York), nous voyons ces deux groupes agir de plus en plus indépendamment. Celui des créanciers européens signe avec le ministre dominicain, le 3 juin 1901, un contrat qui fut approuvé quelques temps après par le Congrès de la République dominicaine. Ce fut une première date importante dans l'histoire financière de ce pays, car, par là, une partie importante des droits invoqués contre lui se trouvaient précisés et délimités.

Quant au deuxième groupe, c'est-à-dire la San Domingo Improvement Company of New York, ou les Sociétés qui en étaient issues, la question de la dette dominicaine allait se compliquer d'une façon dangereuse. Un contrat fut signé par le ministre des affaires étrangères de la République dominicaine et cette Société, le 20 mars 1900, dans lequel celle-ci, précisément parce qu'elle savait avoir manqué à certains de ses engagements, faisait des concessions au gouvernement dominicain. Ce contrat fut approuvé

par le Congrès dominicain, mais malheureusement, les porteurs européens, « dont les titres représentaient plus de la moitié de la dette publique », s'opposèrent à l'exécution de cet accord, et celui-ci fut considéré comme inexécutable. Alors, le gouvernement dominicain, profitant de ce désaccord entre les deux groupes de créanciers, prétendit écarter le contrôle des Sociétés américaines sur les douanes, contrôle qui, du reste, laissait beaucoup à désirer au point de vue de la régularité et de certaines pratiques peu recommandables (1) : cette prétention s'exprima dans le décret du 10 janvier 1901.

Un contrat intervint, le 15 mars suivant, entre ces compagnies américaines et le gouvernement dominicain : il présentait un très grand avantage pour la République : celui de respecter le point de vue où le gouvernement dominicain s'était placé en prenant le décret du 10 janvier 1901 ; mais ce contrat, pour de déplorables raisons de politique intérieure, fut rejeté par le Congrès de Saint-Domingue. Et comme le gouvernement de la République dominicaine voulait attendre la reddition générale des comptes pour entreprendre toute négociation nouvelle, la San Domingo Improvement Company of New York répondit en rappelant qu'elle ne s'était jamais opposée à une révision des comptes, et en même temps elle demandait une indemnité pour le préjudice découlant du

1. — Voir A. de la Rosa, *Les Finances de Saint-Domingue*, *Revue général de Droit International Public*, p. 553 (1911).

décret de janvier 1901, auquel nous avons fait allusion plus haut.

A partir de 1901, le gouvernement de Washington s'intéressa de plus en plus au sort des prétentions de l'Improvement. Le 31 janvier 1903, un Protocole fut signé entre le gouvernement de la République dominicaine et le chargé d'affaires des Etats-Unis, aux termes duquel la République dominicaine se reconnaissait débitrice de la somme de 4 millions et demi de dollars-or américains. Cette date, le 31 janvier 1903, est doublement considérable dans l'histoire financière de la République dominicaine : d'abord, le Protocole fixe d'une manière précise le montant de la créance de la San Domingo Improvement Company of New York ou des Sociétés qui en étaient nées ; ensuite, et surtout, nous voyons le département d'Etat de Washington intervenir, prendre en mains les intérêts de cette Société : or, c'était là quelque chose que la République dominicaine avait toujours voulu éviter. Nous avons dit *voulu*, mais il aurait peut-être fallu dire *désiré*, car, au fonds, l'occasion s'était présentée, en 1901, d'empêcher les choses de prendre, une fois pour toutes, le biais si malheureux, si compromettant et dangereux qu'elles ont pris par la suite, si on l'avait voulu fermement (1).

1. — Texte du Protocole du 31 janvier 1903:

« Convention entre la République dominicaine et les Etats-Unis d'Amérique pour soumettre à l'arbitrage certaines questions relatives au paiement de la somme que le gouvernement dominicain devra verser au gouvernement des Etats-Unis pour réclamation de la San Do-

Le Gouvernement des Etats-Unis arrachait donc à celui de la République dominicaine, une reconnaissance d'une grande importance. Or, ce dernier gouvernement avait pour origine un coup d'Etat contre

mingo Improvement C° of New-York, société établie suivant les lois de l'Etat de New-Jersey et pour celles des autres compagnies, ses alliées :

« Vu les difficultés pendantes entre le gouvernement dominicain et la San Domingo Improvement C° et ses alliées ; vu les dommages et préjudices causés à ladite Improvment C° et aux Compagnies suivantes, ses alliées : The San Domingo Finance C° of New-York, the Company of the Central Dominican Railway, toutes établies suivant les lois de New-Jersey, et the National Bank of San Domingo, Société organisée à l'origine suivant les lois françaises et actuellement la propriété de la San Domingo Finance C°, les parties contractantes ayant convenu comme base du présent arrangement que la Improvement C° et ses alliées sus-désignées devront se retirer de la République dominicaine, moyennant une juste indemnité pour l'abandon qu'elles font de leurs droits de propriété et intérêts, la République dominicaine, représentée par M. Juan Francisco Sanchez Ministre des relations extérieures, et les Etats-Unis d'Amérique, représentés par M. W.-P. Powell, chargé d'affaire, ont convenu des articles suivants :

« Art. 1^{er}. — Le Gouvernement dominicain s'étant engagé par la présente convention à payer au Gouvernement des Etats-Unis la somme de 4 millions 500.000 dollars or américains, sous les conditions fixées par les arbitres, reconnaît que ce paiement sera fait à titre de dédommagement entier et complet accepté par les Compagnies pour la cession qu'elles font au dit gouvernement de tous leurs droits, propriétés et intérêts qu'elles

le gouvernement légal, il était purement dictatorial, il avait dissout le Congrès et gouvernait tout seul : il n'avait, en somme, pour lui, pas même la simple apparence de légalité. D'ailleurs, il disparut au mois de mars 1903 : il ne dura, par conséquent, que quelques mois. Le Gouvernement de Washington n'ignorait pas cet état de choses. La situation géographique et la nature des rapports qu'il entretenait avec la République dominicaine depuis longtemps,

ont à Saint-Domingue et à titre de règlement de tous comptes, réclamations, différences et soldes, existants entre le gouvernement dominicain et les compagnies sus-indiquées ; les conditions de paiement de l'indemnité ainsi convenue seront soumises à une commission d'arbitrage dont le premier membre sera désigné par le Président des Etats-Unis, le deuxième par le Président de la République dominicaine et le troisième par les deux gouvernements, conjointement ; mais si, dans les soixante jours après la signature du présent protocole, le troisième membre de la dite commission d'arbitrage n'a pas été nommé, le gouvernement dominicain le choisira parmi les juges de la Cour Suprême des Etats-Unis ou parmi ceux d'une Cour d'Appel du même gouvernement sur une liste nominative présentée par le Département d'Etat... »

Les articles 2, 3 et 4 règlent des questions de détail de procédure. L'article 5 énumère les propriétés que les Compagnies ci-dessus transféreront au gouvernement dominicain aux époques et sous les conditions à fixer par les arbitres. L'article 6 dit notamment qu'il « est bien entendu que le gouvernement dominicain paiera au gouvernement des Etats-Unis pour les Compagnies américaines, tant que durera le présent arbitrage, et à

le mettaient en mesure de connaître entièrement les affaires de celle-ci Il n'a cependant pas eu de scrupule à passer avec un tel pouvoir l'acte dont il s'agit

Le Gouvernement dominicain qui suivit, refusa, d'abord, de tenir compte des engagements ainsi pris (1) ; mais il finit par les considérer comme valables. A partir de ce moment, la San Domingo Improvement Company of New-York fut en possession de l'instrument juridique qui lui avait jusqu'alors manqué ; elle allait s'en servir très largement. Le protocole du 31 janvier 1903 ne se bornait pas à fixer le montant de la dette de la République dominicaine envers la San Domingo Improvement, il se referait, en outre, aux modalités de paiement de cette dette. La procédure prévue à cet égard par le protocole

partir du 1^{er} janvier 1903, la somme de 225.000 dollars par an par versements mensuels et égaux, paiement dont la Commission arbitrale tiendra compte dans les valeurs qu'elle aura à fixer. » L'article 7 dit que la décision arbitrale devra être rendue dans l'année de la date de cette Convention et qu'elle aura un caractère définitif et concluant ; enfin l'article 8, le dernier, règle la question des frais de cet arbitrage.

A cette même date (31 janvier 1903) un deuxième protocole fut signé pour la nomination des arbitres.

(Archives du Secrétariat d'Etat des affaires étrangères, et A. de la Rosa, article cité, p. 568.)

1. — Voir sur ce point, Rivier, Principes du Droit des Gens, p. 135 et s. ; Bonfils, Droit International public, n. 818 et s. ; Despagnet, Les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays, R.G.D.I.P. 1885, p. 184, et Droit International public, n. 87 et s. ;

aboutit, le 14 juillet 1904, à une décision arbitrale dont l'économie est la suivante (1).

L'article premier fixe l'époque de la remise des propriétés. L'article deux, établit que le capital dû rapportera un intérêt de 4 0/0, à partir du 14 juillet, 1904. L'article trois, détermine le montant des versements mensuels à opérer par le gouvernement de la République dominicaine.

Les garanties et le mode de perception sont l'objet de l'article 4. Les recettes douanières et les droits des ports de Puerto-Plata, de Sanchez, de Samana, de Monte-Cristi, ainsi que des autres ports établis sur la côte ou à l'intérieur au nord de 18°45 de latitude nord et à l'est de la frontière d'Haïti, sont affectés à la garantie du paiement de la dette et de ses intérêts. Il est de plus stipulé que les recettes douanières et les droits des ports existants ne pourront, en aucun cas, être réduits en faveur de personne, pour plus de 20 0/0, sans le consentement du gouvernement des Etats-Unis, aussi longtemps que la dette et ses intérêts n'auront pas été complètement payés. Une autre

Moye, *Le Droit des gens moderne*, p. 107 et s.; Cons. aussi, Chailley, *De l'autorité gouvernementale compétente pour passer les traités internationaux*, 1892; et Ebren, *Le droit des traités considéré dans ses rapports avec la forme de l'Etat et avec la forme du gouvernement*.

1. — Mensaje y Memorias del Poder Ejecutivo de la Republica Dominicana, presentados al Congreso Nacional, 1905 ; informe presentado, al Congreso Nacional por la Comision mixta... (Santo Domingo, 1907).

garantie est constituée par une première hypothèque sur le chemin de fer central dominicain jusqu'à la remise de ce dernier au gouvernement dominicain (article 4, paragraphe *a*). Quant au mode de perception, il consiste dans l'organisation d'un bureau de perception et dans la nomination par les Etats-Unis d'un agent financier dont le texte (art. 4, parag. *b*) détermine les pouvoirs et les attributions. (1)

1. — L'article 4, par. *b*. est ainsi conçu: « Mode de perception. Le gouvernement des Etats-Unis nommera un agent financier qui établira un bureau de perception dans la République Dominicaine. Au cas qu'un des paiements mensuels prévus ne serait pas fait à l'Agent financier, celui-ci aura plein pouvoir et toute l'autorité nécessaire pour, par lui-même ou par les agents désignés à cet effet, prendre immédiatement possession de la douane de Puerto Plata, tout d'abord, et se charger des droits de douane et de port dans le dit port de Puerto Plata; et à cet effet, il déterminera et fixera ces droits de douane et de port et poursuivra le recouvrement, exerçant à cet effet tous les pouvoirs dont sont investis un directeur de douane et un administrateur des finances et tous les autres employés établis par la loi pour la fixation des dits droits, leur perception et leur recouvrement. Cet agent financier aura le pouvoir de nommer, de temps à autre, des employés subalternes.

« Les importateurs, exportateurs et toutes autres personnes devront payer les droits de douane et de port directement à l'agent financier ou aux personnes qu'il aura nommées. Ce paiement devra se faire en espèces ou en traites à l'ordre de l'agent financier ou de ses représentants; le dit paiement ainsi fait libérera et déchargera les importateurs, exportateurs et toutes au-

Le gouvernement dominicain ne considéra pas comme souhaitable l'application de la décision arbitrale et critiqua cette dernière à différents points de vue. Il fit observer, notamment : 1° que les porteurs français, belges ou autres, de titres dominicains, ne manqueraient pas de protester contre la situation créée par cette décision arbitrale, puisqu'ils étaient titulaires de créances garanties par l'hypothèque sur les douanes dominicaines ; 2° que la République dominicaine, en signant le protocole du 31 janvier 1903 avait eu pour but principal de recouvrer son autonomie financière : en effet, les négociations qui y avaient abouti avaient pris naissance à la suite du

tres personnes qui doivent acquitter les dits droits de douane et de port. Le gouvernement dominicain pourra nommer de contrôleurs s'il le croit nécessaire, à l'effet d'inspecter les opérations des douanes et la perception des droits... » (Ici se place le détail des paiements à faire par l'agent financier ou par ses représentants.)

L'excédent des recettes, qui résultera à la suite de ces différents paiements devra être remis au Ministère des Finances du Gouvernement dominicain reconnu par celui des Etats-Unis ou à son ordre. En outre, l'agent financier rendra compte tous les mois audit Ministre des Finances des sommes perçues et payées comme il vient d'être dit. On ne pourra, en aucun cas, mettre empêchement à l'accomplissement par l'agent financier de ses fonctions, conformément aux stipulations de la présente décision arbitrale. Dans le cas où les sommes perçues dans la douane de Puerto-Plata seraient insuffisantes, à une époque quelconque, pour payer les valeurs dues conformément à cette décision arbitrale ou dans

rejet par le Congrès dominicain du contrat intervenu entre les Compagnies américaines et le Ministre des Affaires étrangères dominicain, le 25 mars 1901 ; or, ce contrat lui-même n'était que la suite logique du décret du 10 janvier 1901, par lequel le gouvernement dominicain prétendait écarter les Compagnies américaines du contrôle des douanes ; 3° Que les attributions données aux agents financiers étaient en opposition avec les prescriptions de la loi des Finances ; 4° Que les paiements ainsi mis à la charge de la République dominicaine dépassaient ses possibilités financières.

Mais telle ne fut pas la manière de voir du gouvernement des Etats-Unis, et cette décision arbitrale du

le cas d'une obligation imprévue, ou si le gouvernement dominicain le demandait, l'agent financier ou ses représentants auront et exerceront à la douane de Sanchez, à celle de Samana et de Monte-Christi (et dans toutes celles qui seraient établies dans les limites territoriales fixées par cette décision arbitrale) tous les droits et pouvoirs dont ils sont présentement revêtus par la même décision arbitrale. L'exercice des fonctions de l'agent financier continuera jusqu'à six mois après le recouvrement complet des sommes dûes et arriérées et jusqu'à ce que le gouvernement dominicain ait demandé le rétablissement du statu quo antérieur. Mais l'agent financier et ses représentants reprendront possession des dites douanes et recommenceront à exercer toutes leurs fonctions et pouvoirs comme il est antérieurement établi si, à une époque quelconque, le gouvernement dominicain se trouvait de nouveau en défaut pour les paiements qu'il aurait à faire. Afin que la capacité juri-

14 juillet 1904 fut mise à exécution. Bientôt, du reste, on allait entrer dans la période des conventions successivement négociées par les deux gouvernements (1905-1907). En effet, le 20 janvier 1905, une convention fut conclue entre eux qui attribuait l'administration de toutes les douanes dominicaines au gouvernement des Etats-Unis (1). Mais le Sénat des Etats-Unis ne voulut pas en reconnaître la validité parce qu'elle n'avait pas été conclue *ad referendum*. Le 7 février 1905, une nouvelle convention fut mise sur pied, en respectant les prérogatives constitutionnelles du Sénat de Washington. En vertu de cette convention, le gouvernement des Etats-Unis se chargea de l'administration des douanes dominicaines ; 55 0/0 du montant des recettes de celles-ci sont à retenir par lui pour être affectés au paiement des employés des douanes et au service de la dette, tandis que les 45 0/0 restant sont à remettre au gouvernement dominicain. De plus, et c'est là une clause que nous retrouverons dans la convention de 1907, sous le numéro 3, il y a impossibilité pour la République dominicaine d'augmenter sa dette publique ou de modifier le tarif des

digue de la République dominicaine ne se trouve affectée par les stipulations de la présente décision arbitrale en ce qui concerne les valeurs à payer, l'agent financier procédera juridiquement comme conseiller financier du Gouvernement dominicain dans toutes les affaires qui peuvent affecter sa capacité de payer les sommes déterminées par la présente décision. »

Les articles 5, 6 et 7 fixent des questions de détail.

1. — Gaceta oficial, janvier 1905.

douanes sans le consentement des Etats-Unis. Une clause (n° 7) qui était d'une importance considérable disait : « Le gouvernement des Etats-Unis, sur la demande du gouvernement dominicain, lui donnera tous les autres secours en son pouvoir, en la forme qu'il estimera convenable, pour rétablir le crédit, maintenir l'ordre public, augmenter l'efficacité du gouvernement civil et favoriser l'avancement matériel et le bien-être de la République dominicaine. » Cette clause, nous le verrons, bientôt, disparaîtra dans la convention du 8 février 1907. Du reste, la convention du 7 février 1905, dont nous nous occupons, subit le même sort que celle du 20 janvier : elle fut rejetée par le Sénat de Washington.

Cette attitude du Sénat n'a rien là qui doive nous étonner, car telle avait toujours été la conduite du peuple des Etats-Unis d'Amérique du Nord, chaque fois qu'il s'était prononcé, en connaissance de cause, sur une question de politique étrangère où l'intégrité, l'indépendance ou les intérêts vitaux d'un autre peuple, même faible, paraissaient être engagés, compromis par ceux qui en avaient la garde, en droit ou en fait ; il est vrai qu'il approuva la convention de 1907, mais ce ne fut qu'après de vifs débats : et n'est-ce pas déjà, dans une certaine mesure, une justification de ce dernier vote que le fait de voir le gouvernement de la République dominicaine, un gouvernement qui avait pour lui l'entière apparence de la légalité, insister pour obtenir la consécration légale d'un *modus vivendi* qui n'était, dans ses grandes lignes, pas autre chose que la convention elle-même

que l'on soumettait maintenant à l'approbation du Sénat nord-américain et que les deux gouvernements intéressés avaient mis en œuvre bien avant le vote de l'accord de 1907 par les organes constitutionnels respectifs ? Il ne faut pas, en effet, oublier de rappeler ici qu'entre la date du rejet de la convention du 20 janvier 1905 et celle du rejet de la convention du 7 février 1905 par le Sénat des Etats-Unis, le Président de la République dominicaine avait pris un décret établissant un état de choses analogue à celui résultant de cette dernière convention. Ce fut le décret du 31 mars 1905 (1).

1. — « Carlos F. Moralès, Président constitutionnel de la République, dans le but de protéger tous les créanciers de la République, jusqu'à ce que le Congrès dominicain et le Sénat des Etats-Unis statuent sur la convention signée le 7 février de l'année courant entre les représentants des gouvernements de la République et des Etats-Unis; laissant subsister à l'état latent la susdite convention, afin d'en faciliter la complète exécution, si elle était ratifiée, et de ne porter préjudice à aucun droit, si elle était rejetée; le Conseil des Secrétaires d'Etat entendu, a résolu :

« De nommer une personne pour percevoir les recettes de toutes les douanes de la République et, pour la plus grande garantie des créanciers de celle-ci, de laisser au Président des Etats-Unis le choix de la personne qui devra percevoir les dites recettes, l'Exécutif dominicain devant lui conférer les pouvoirs nécessaires, si ce choix lui convenait.

« 2° Les sommes recouvrées seront réparties comme suit : a) quarante-cinq pour cent au gouvernement dominicain, pour faire face aux dépenses budgétaires; b) aux

dépenses nécessaires à la perception, y compris tous les salaires des employés de douane.

« 3° Le solde, en tant que valeur destinée au paiement des créanciers, sera immédiatement déposé dans une banque de New-York, désignée par le Président des Etats-Unis, et y restera en dépôt au profit de tous les créanciers de la République, tant dominicains qu'étrangers, sans pouvoir être retiré avant que le Congrès dominicain et le Sénat des Etats-Unis n'aient statué sur la convention pendante.

4° Si la résolution finale du Congrès de la République dominicaine et du Sénat des Etats-Unis est favorable à la convention pendante, les sommes déposées seront distribuées entre les créanciers en proportion de leurs justes créances, conformément à la dite convention. Si la résolution des dits Congrès et Sénat lui est contraire, les sommes sus-mentionnées resteront à la disposition du gouvernement dominicain pour être distribuées équitablement entre les créanciers, selon l'arrangement qui interviendra entre eux et le dit gouvernement.

5° En vue de mener à bonne fin ce qui est ci-dessus exprimé, le Pouvoir exécutif suspend tous paiements sur les dettes de la République, de quelque nature qu'elles soient, pendant le temps que ce modus vivendi sera en vigueur, Aucun effet ne sera reçu en paiement des droits de douane et de port, et le montant intégral de tous les impôts des douanes, payables à l'entrée, sera remis au percepteur dont il est question dans la présente résolution.

« Ce modus vivendi n'implique pas l'intention d'ingérence ou de changement dans les droits substantiels des créanciers, ni de répudiation ou de modification d'aucune des conventions faites jusqu'ici par le gouvernement, si ce n'est que l'exécution immédiate des dits

droits et des dites conventions reste suspendue par le sursis stipulé dans la présente décision.

« 7° Ce *modus vivendi* commencera à produire son plein effet dès le 1^{er} avril de l'année en cours.

(Gaceta oficial, 1^{er} avril 1905.)

CHAPITRE II

Portée de la Convention du 8 février 1907

Le gouvernement de la République dominicaine, en vue de régler une fois pour toutes la difficile question des dettes nationales, a proposé à ses créanciers étrangers un règlement de leurs créances primitives, se montant à plus de 21 millions de dollars, et il a obtenu deux qu'ils acceptent en paiement la somme de 12.407.000 dollars. Quant aux réclamations et créances intérieures contre l'Etat dominicain, celui-ci parvint à réduire sa dette à un peu plus de 3 millions de dollars. Au total, et en tenant compte des intérêts à payer et des réclamations restant à liquider, la République dominicaine réduisait sa dette à 17 millions de dollars au maximum, alors que le montant nominal de cette dette dépassait 30 millions de dollars, d'où une différence, entre les deux chiffres, de plus de 13 millions de dollars.

Ce plan d'ajustement fut proposé aux créanciers de la République dominicaine le 12 septembre 1906 (1). Les raisons de cette réduction de la dette étaient indiquées dans le préambule de la Convention du 8 février 1907. D'ailleurs, l'état des choses antérieur à 1907, dit ce même préambule, les troubles politiques, empêchaient le recouvrement normal des revenus de la nation et leur application au paiement des intérêts et du capital ainsi qu'à la liquidation et au règlement des dettes et réclamations ; et celles-ci, s'augmentant continuellement par accumulation d'intérêts, étaient une charge onéreuse pour le peuple dominicain, un obstacle à son progrès. Pour pourvoir au paiement des dettes réduites (17 millions de dollars environ), le gouvernement devait émettre des bons pour 20 millions de dollars, au taux de 5 0/0, amortissables dans cinquante ans et rachetables après dix ans, à 102,5 0/0.

La convention du 8 février 1907 détermine, ensuite, les conditions dans lesquelles les Etats-Unis prêteront leur aide pour le recouvrement des revenus douaniers de la République dominicaine et leur affectation, dans la mesure nécessaire, au paiement des intérêts, amortissement et rachat des bons. Cette détermination fait l'objet de cinq clauses relatives, pour la plupart, aux attributions du Receveur général des douanes domi-

1. — Voir ce plan dans *Convencion Dominico- Americana y documentos que se relacionan con dicha Convencion* », Secrétariat d'Etat des affaires étrangères, p. 51.

nicaines devant être nommé par le Président des Etats-Unis (1). Il convient de souligner, dès à présent, la clause 3 aux termes de laquelle, tant que la Répu-

1. — Voici les 5 clauses dont il s'agit :

« I. Le Président des États-Unis nommera un receveur général des douanes dominicaines qui, avec les receveurs et percepteurs auxiliaires et autres employés du service nommés librement par le Président des Etats-Unis, percevra toutes les recettes des diverses douanes de la République dominicaine jusqu'à ce que soient payés ou retirés tous et chacun des bons émis par le gouvernement dominicain, conformément au plan, et dans les limites des délais et des sommes ci-dessus indiqués : 1° au paiement des dépenses du service de perception. Le Receveur Général affectera les sommes ainsi recouvrées : 2° au paiement des intérêts des bons ; 3° au paiement des sommes annuelles déterminées pour l'amortissement desdits bon, y compris l'intérêt de tous les bons qui sont retenus comme fonds d'amortissement; 4° à l'achat et à l'annulation ou au retrait et à l'annulation de ces bons, conformément à leurs propres termes, selon les indications du gouvernement dominicain, et 5° il remettra le solde au gouvernement dominicain. La manière de répartir les revenus ordinaires recouvrés, afin de leur donner l'application antérieurement indiquée, sera la suivante: les dépenses de la perception seront payées par le receveur, au fur et à mesure qu'elles seront nécessaires. La valeur qui est désignée au Receveur Général et à ses auxiliaires pour le service de la perception n'excédera pas cinq pour cent des revenus, à moins qu'il en soit convenu autrement entre les deux gouvernements. Le premier de chaque mois, le receveur versera la somme de cent mille dollars

blique dominicaine n'aura pas payé la totalité des bons de l'emprunt, sa dette publique ne pourra être augmentée qu'au moyen d'un accord préalable entre le gouvernement dominicain et les Etats-Unis.

à l'agent fiscal de l'emprunt, et le reste des valeurs recouvrées le mois précédent sera remis au gouvernement dominicain ou destiné au fonds d'amortissement pour l'achat ou le rachat de bons, selon les indications du gouvernement dominicain. Il est entendu que, dans les cas où les revenus douaniers perçus par le Receveur Général excéderaient dans une année la valeur de trois millions de dollars, la moitié de l'excédent de la dite somme sera destinée aux fonds d'amortissement pour le rachat des bons.

« II. Le gouvernement dominicain établira par une loi que le paiement de tous les droits de douane sera fait au Receveur Général et à ses auxiliaires, auxquels il prêtera tout l'appui et l'aide nécessaires et la plus large protection qui lui sera possible. Le Gouvernement des Etats-Unis donnera au Receveur Général et à ses auxiliaires la protection qu'il jugera nécessaire pour l'exécution de leurs devoirs.

« III. — Tant que la République dominicaine n'aura pas payé la totalité des bons de l'emprunt, sa dette publique ne pourra être augmentée qu'au moyen d'un accord préalable entre le gouvernement dominicain et les Etats-Unis. Un accord de même nature sera nécessaire pour modifier les droits d'importation dans la République et, comme condition indispensable pour que ces droits puissent être modifiés, il faudra que l'Exécutif dominicain démontre et que le Président des Etats-Unis reconnaisse que, en prenant pour base les importations et exportations des deux années qui précèdent celle dans laquelle on désirerait faire la modification des dits droits, et calculant le montant et la classe des articles importés ou exportés dans chacune de ces deux

Le 3 mai 1907, le Congrès de la République dominicaine approuva cette convention, mais émit certaines considérations destinées à en préciser le sens (1). D'un échange de lettres entre les gouverne-

années au taux des droits qu'on se proposerait d'établir, le total net de ces droits de douane dans chacune de ces années dépasse la somme de deux millions de dollars or américains.

« IV. Le Receveur Général présentera ses comptes tous les mois au Trésorier Général de la République Dominicaine et au Département d'Etat des Etats-Unis, et les dits comptes resteront soumis à l'examen et à la vérification des fonctionnaires compétents des gouvernements de la République Dominicaine et des Etats-Unis.

« V. Cette Convention commencera à être appliquée, une fois approuvée par le Congrès de la République Dominicaine et le Sénat des Etats-Unis.

« Fait en quatre originaux, etc., etc. »

(Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores. « La Convencion Dominico-Americana y documentos que se relacionan con dicha convencion », pages 21 et s.)

1. — « Considérant que, pour éviter toute ambiguïté, cette Haute Assemblée a cru qu'il convenait d'établir les éclaircissements:

a) A la clause première: il est entendu que les employés dont parle cette clause ne comprennent, en aucun cas, ceux qui, d'après nos lois actuelles, doivent être nommés par le Pouvoir exécutif dominicain dans les douanes de la République.

b) A la clause deuxième: cette protection du gouvernement américain en faveur du Receveur général et de ses auxiliaires pourra avoir seulement lieu au cas où

ments de Saint-Domingue et de Washington, il résulte que ceux-ci ont entendu réaliser le traité dans le sens de ces éclaircissements (1).

Il est facile, maintenant, de montrer la portée générale de l'accord dominico-américain du 8 février 1907. La République dominicaine est un petit pays, fort jeune, puisque sa naissance à la vie indépendante date de la moitié du siècle dernier (sans parler de l'annexion à la couronne d'Espagne survenue quelques années plus tard), n'ayant pas une grande expérience politique ou administrative, et ayant mené,

le gouvernement dominicain se trouverait dans l'impossibilité de la leur prêter

« c) A la deuxième partie de la clause 3: Il est entendu que l'urgente et nécessaire réforme du tarif peut être réalisée immédiatement, d'accord avec la teneur du texte, si le Pouvoir exécutif dominicain peut démontrer que, dans les deux années ayant précédé l'actuelle, les recettes des douanes ont dépassé 2 millions.

« d) Ajouter à la clause 5 », et ratification préalable des hautes parties contractantes:

« Le Congrès décide:

« Article unique. — D'approuver comme il approuve par la présente, avec les éclaircissements ci-dessus, la Convention Dominico-Américaine signée *ad referendum* le 8 février de l'année courante.

« Que la présente résolution soit envoyée au pouvoir exécutif aux fins constitutives, etc., etc. »

(Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores: « La convencion dominico-americana documentos que se relacionan con dicha convencion », pages 26 et 27.)

1. — Secr. de Estado de Relaciones Exteriores, brochure citée p. 29 et suivantes.

nous l'avouons sincèrement, une existence mouvementée. Mais, dans ce pays, jamais la vie ou la propriété des étrangers ne se sont trouvées en danger. L'hospitalité y est légendaire ; l'homme y est naturellement simple et honnête. Nous ne doutons pas que la République dominicaine, à l'exemple des républiques d'Argentine et du Chili, ses deux grandes sœurs, ne s'organise définitivement dans l'ordre. Seuls les publicistes qui ne connaissent rien de l'Amérique latine, ont pu la mal juger (1).

L'aide des Etats-Unis a permis à la République dominicaine, dans une certaine mesure, de réaliser une réduction de sa dette, fortement exagérée par les créanciers étrangers, avec l'appui de leurs gouvernements. « Les puissances européennes, dit Despagne (2), ont souvent abusé de leur force pour arracher aux Etats de l'Amérique latine des sentences favorables aux réclamations de leurs nationaux et souvent hors de proportion avec le préjudice réellement subi à la suite des actes de ces Etats ou des personnes dont ils étaient responsables. » En 1862, le ministre d'Angleterre au Mexique faisait savoir au Foreign Office qu'un certain nombre de réclamations, formées par des étrangers, étaient fabriquées de toutes pièces et

1. — Ainsi Gustave Le Bon dans sa « Psychologie politique » et dans ses « Lois psychologiques de l'évolution des peuples ».

Voir au contraire l'article de M. de Lapradelle dans la Revue Générale de Droit International Public, 1912.

2. — Traité de droit international public, p. 28.

constituaient des spéculations permettant d'obtenir de l'argent en compensation de torts imaginaires (1). On ne saurait trop s'élever contre ces interventions diplomatiques, souvent appuyées de vaisseaux et de forces de débarquement ; d'ordinaire, l'Etat visé cède et reconnaît des dettes inexistantes ou excessives. Souvent aussi les Etats intervenants font dépendre la reconnaissance d'une nouvelle situation politique, de la reconnaissance préalable de ces dettes. Des abus frappants d'intervention vis-à-vis d'Etats faibles se sont produits en Grèce et en Turquie, mais nous n'envisageons ici que l'Amérique du Sud et du Centre où les exemples ne manquent pas. Napoléon III somma le Mexique de reconnaître 15 millions de dollars pour solder la créance du banquier Jecker, qui, en réalité, n'avait fourni au gouvernement révolutionnaires que 750.000 piastres (2). Dans l'affaire du Venezuela, qui donna lieu à la note du docteur Drago de décembre 1902, l'Allemagne réclamait près de 7 millions et demi de bolivars, mais la commission mixte ne lui en adjugea que 2 millions. L'Italie, au lieu des 39 millions réclamés, en reçut à peine 3.

Aussi salua-t-on avec reconnaissance et Amérique

1. — Par exemple, on se faisait intentionnellement infliger trois jours de prison dans le but de formuler une réclamation qu'on développera dans une proportion exorbitante. (Bulnes : *Le vrai Juarez* ; F. Garcial Calderon : *Les Démocraties de l'Amérique latine*).

2. — *Digest of International law*, cité par le docteur Drago.

latine, la doctrine exprimée dans la note du docteur Drago, du 29 décembre 1902, et la convention de La Haye, du 18 octobre 1907 qui en fut la conséquence.

Sans aborder ici la délicate question de savoir si les étrangers ont le droit d'être mieux traités que les indigènes, nous considérons comme blâmables les pratiques souvent employées par les gouvernements étrangers vis-à-vis des peuples incapables de résistance. « Si le droit à une réparation doit être reconnu, une autorité judiciaire compétente devrait en fixer les principes et les limites ; cette question de droit ne devrait pas être résolue par des considérations politiques et l'absence de force matérielle chez la nation défenderess : (1) ». Avec M. Martens, nous estimons que l'intervention ne saurait être approuvée que dans le cas d'un déni de justice évident et formellement constaté : jusqu'à présent, seule les petits Etats ont été l'objet de représailles de fait, de blocus, à cause de réclamations n'ayant pas été réglées à l'amiable. Or, il n'est pas possible que les petits Etats aient seuls violé leurs engagements et se soient seuls rendus coupables vis-à-vis des étrangers. L'emploi de la force armée et de la flotte d'une grande puissance, pour exercer une contrainte sur une nation plus faible, à propos de contrats passés avec un particulier, porte atteinte au principe de la souveraineté ; or celui-ci est le plus important du droit des gens et la

1. — Martens : Par la justice vers la paix (page 13).

protection essentielle des nations faibles contre l'oppression des nations fortes (1).

Envisagée à ce point de vue, la convention du 8 février 1907 tend à un règlement de comptes moins injuste ; elle rend possible l'exécution du plan d'ajustement du gouvernement dominicain. Malheureusement, l'inexpérience des hommes d'Etat dominicains ne permit pas à cette convention de produire tous ses fruits. Sans aller jusqu'à dire avec M. A. Le Rosa (2) qu'il n'y eut là qu'un changement de créanciers, avec le recours à un gouvernement étranger, et que la convention ne fut avantageuse qu'aux banquiers de New-York et aux négociateurs, nous estimons que les négociations de 1907-1908 eurent lieu dans des conditions critiquables.

La Convention de 1907 doit être examinée à un autre point de vue : celui de la garantie donnée par la République dominicaine pour le service de l'emprunt négocié à New-York. Cette garantie consistait dans le recouvrement direct des droits de douanes par les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. A cette solution, acceptée par le gouvernement dominicain, certains esprits auraient préféré une opération sur un marché européen, la Belgique par exemple, et même,

1. — Il existe en ce sens des déclarations du secrétaire d'Etat Root et du Président Roosevelt lui-même. (Voir Deuille, « Les Contrats financiers internationaux et la Souveraineté de l'Etat », page 55.)

2. — Les finances de Saint-Domingue. *Revue générale de droit international public*, 1912, page 117.

à la rigueur, sur une place nord-américaine ; ce qu'ils n'auraient pas voulu, c'était lier ainsi que le faisait la Convention, la République dominicaine et le gouvernement de Washington.

La solution préconisée par l'opposition était-elle possible ? On peut se demander, d'abord, si les places européennes se seraient prêtées à une telle opération financière. Et puis, il s'agit de savoir quelle aurait été en présence de cette opération, l'attitude des Etats-Unis, ne retirant pas de la situation le profit qu'ils espéraient. Nous inclinons, pour notre part, vers la manière de voir de l'opposition. Il n'est pas prouvé le moins du monde que le gouvernement de Saint-Domingue ait fait tout ce qui dépendait de lui pour trouver une meilleure solution que celle qui est intervenue. Mais nous sommes en présence d'une convention internationale dûment négociée, signée, approuvée et ratifiée ; il convient de l'accepter comme une œuvre d'entr'aide et de solidarité internationales. Si les Etats-Unis étaient restés fidèles à ces deux grandes idées, l'œuvre de l'enrichissement et du réconfort du panaméricanisme eût fait l'admiration du monde. Pourquoi serions-nous adversaires d'un rapprochement entre les deux Amériques, l'anglo-saxonne et la latine, et dans lequel les Etats-Unis joueraient un rôle essentiel ? Il doit y avoir, en effet, une solidarité américaine dans la solidarité internationale et il est incontestable que le facteur Etats-Unis y est important entre tous. La République dominicaine ne doit pas refuser l'aide du peuple ou de l'Etat nord-américain, aussi près d'elle par sa situation que

par son histoire, chaque fois que cette aide sera basée sur cette grande idée de solidarité américaine et internationale. Le peuple dominicain se doit, au contraire, de l'accepter, car il doit à la communauté des peuples d'Amérique et du monde de pourvoir, dans la mesure la plus large, à son propre développement qui n'est qu'un facteur du développement universel : c'est précisément, d'ailleurs, au nom de cet esprit de solidarité américaine que nous avons toujours défendu, avec ardeur, cette idée : que la politique extérieure, économique et surtout financière de la République dominicaine doit se trouver, dans la limite du possible, d'accord avec celle des autres Etats américains, et, spécialement, des Etats-Unis d'Amérique du Nord. Nous acceptons donc la Convention du 8 février 1907 pourvu qu'elle apporte, non une tutelle, mais une aide fraternelle prêtée, dans le sens de la doctrine de Monroe, par le frère aîné des Etats du Nouveau-Monde. Mais si l'on veut se servir de cette convention comme d'un instrument de protectorat, financier ou autre, d'asservissement et de spéculation, nous élevons, au nom de la conscience humaine, notre protestation indignée !

Et cependant, M. Fauchille (1) range la République dominicaine parmi « les Etats qui sont considérés, à tort ou à raison, comme protégés, qui l'ont été ou le sont encore..... » (2).

1. — Traité de Droit International Public, t. 1. 1^{re} partie, 177.

2. — Voir aussi . de la Rosa, Revue de Droit International Public, 1912, pages 106 et 112.

Il ne nous semble pas que cette manière de voir la situation créée par la Convention du 8 février 1907 soit exacte. Si d'aucuns ont rangé la République dominicaine parmi les Etats protégés, c'est sans doute à tort et non à raison. En effet, le rapport du protectorat, comme le fait noter M. Pillet (1), implique essentiellement, pour le protecteur, non seulement la charge des rapports internationaux du protégé, mais encore une immixtion plus ou moins considérable dans les affaires intérieures de celui-ci (2). La définition que Despagne (3) donne du protectorat ne permet pas, non plus, de ranger la République dominicaine parmi les Etats protégés : dans la Convention de 1907, il n'y a, de la part des Etats-Unis, aucun engagement de défendre cette République contre des attaques internes ou externes éventuelles, ni aucune allusion à l'aide à donner dans le sens de la « marche vers la civilisation » ; et, d'autre part, Saint Dominique a conservé intacte la charge de ses rapports internationaux : même à Washington, il a un représentant diplomatique, choisi d'accord avec les principes généraux du Droit des gens. Il n'y a pas dans cette Convention de clauses militaires ou sur l'organisation de la justice ou l'administration financière pro-

1. — Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé (R.D.I.P.II page 583 et suivantes.

2. — Voir aussi Chrétien, Principes de Droit international Public, page 255, et Pic, Influence de l'établissement d'un protectorat sur les Traités conclus par l'Etat protégé. (R.D.I.P.III, page 613 et s.

3. — Essais sur les protectorats, page 51.

prement dite : les sujets des Etats-Unis n'ont pas une situation privilégiée dans la République Dominicaine, etc. (1).

Toute l'économie de la Convention de 1917 se réduit à ceci : Saint Domingue avait certaines dettes et Washington, craignant ou non une atteinte aux droits souverains de l'Etat dominicain, de la part de puissances européennes, lui a offert de faciliter un arrangement avec les créanciers et la réalisation d'une opération financière qui serait garantie sur le recouvrement des droits de douanes par un Receveur général et quelques auxiliaires nommés par le Président des Etats-Unis. On a dit, cependant, que la clause III justifie la place donnée à la République dominicaine parmi les Etats protégés. Pour nous, cette limitation de la faculté de contracter de nouvelles dettes publiques, répond à la volonté des parties de mettre fin à la situation créée par la Convention de 1907 aussitôt que possible, et elle a pour but d'assurer le service régulier de l'emprunt dont il s'agit. La deuxième partie de cette clause III, relative à la modification des tarifs douaniers, vise également le bon fonctionnement de ce service et rien de plus : la preuve en est que, d'après les éclaircissements du Congrès dominicain et la note de M. Root, Saint-Domingue pourra modi-

1. — Comparer Ch. Dupuis, le Droit des Gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats, page 233 et suivantes. Voir aussi Fiore, Droit International Codifié, 773, et Wilhelm, Annales de l'Ecole Libre de Sciences politiques, 1889, p. 694, « Des protectorats ».

tier le tarif dès qu'il aura prouvé que, pendant un délai déterminé par cette clause III, le montant des droits de douanes a dépassé un certain chiffre.

On a voulu aussi faire appel à la clause II. Or, qu'est-ce que cette clause permet au gouvernement de Washington de faire ? Protéger les personnes qu'il a chargées, d'accord avec la clause I, d'effectuer le recouvrement des droits de douane ; mais cette protection du gouvernement des Etats-Unis ne serait possible qu'au cas où le gouvernement de la République dominicaine se trouverait dans l'impossibilité de la leur prêter lui-même. Et la preuve que cette clause II a bien cette portée limitée, c'est que le gouvernement de Washington ne l'invoquera pas pour justifier ses interventions (1). Il ressort, d'ailleurs des déclarations des hommes d'Etat de Washington, des débats du Sénat des Etats-Unis, des messages et discours de M. Roosevelt, des éclaircissements du Congrès dominicain, de la note de M. Root de mai 1907, et notamment de la disparition de la clause VII de la Convention de février 1905 dans le texte de la Convention de 1907, que celle-ci ne doit pas être considérée comme un instrument de protectorat.

Enfin, le contrôle financier institué en 1907 ne s'étendait qu'aux douanes. Le gouvernement dominicain gardait la plus large liberté en matière de rentes internes et quant à l'emploi du montant des rentes douanières, une fois déduite la somme destinée par

1. — Voir infra la proclamation du 29 novembre 1916.

la clause I au service de l'emprunt. Le contrôle « des finances » dominicaines, au sens propre de ce mot, n'existait pas de par la Convention de 8 février 1907 : la preuve en est que, depuis 1914, le gouvernement des Etats-Unis a désiré établir ce contrôle et que, devant le refus du gouvernement dominicain, il a pris la résolution de l'imposer par « l'avis important » du 18 août 1916 (1).

On se rend si bien compte de l'impossibilité de ranger la République dominicaine parmi les Etats protégés, qu'on a voulu faire appel à l'idée de quasi protectorat pour qualifier la situation créée par la Convention de 1907 (2). Mais qu'est-ce que le quasi-protectorat ? C'est une idée très vague ; on ne la trouve, d'après l'aveu de M. Fauchille lui-même (3), que dans quelques auteurs. Quoi qu'il en soit, il ne nous semble pas possible de ranger sous la même dénomination deux situations si différentes comme celle de la République d'Haïti, depuis le Traité du 16 septembre 1915, et celle de la République dominicaine, depuis le 8 février 1907. C'est précisément, parce que le gouvernement de Saint-Domingue n'a pas voulu admettre la substitution d'un nouveau Traité, « dont le modèle naturel » était celui passé avec Haïti, à la Convention de 1907, que le gouvernement du Président Wilson a donné l'ordre au Capitaine H.-S. Knapp de chasser, le 29 novembre 1916, le Président Henriquez Carvajal.

1. — Voir infra.

2. — Fauchille, op. cit. I, 1^{re} partie, 181.

3. — Fauchille, op. cit. I, 1^{re} partie 176 (3).

Le Traité du 16 septembre 1915 avec Haïti (1) institue un contrôle financier complet et rigoureux : au Receveur général des douanes on a ajouté un Conseiller financier dont les attributions sont aussi étendues que possible. Haïti ne peut augmenter sa dette. La disposition relative à la modification du tarif douanier n'a pas reçu, que nous sachions, la limitation contenue dans les éclaircissements du Congrès dominicain de 1907. D'ailleurs, la police rurale et urbaine, seule force armée de la République, est organisée et commandée par des officiers américains nommés, en fait, par le Président des Etats-Unis. Il est à noter que les pouvoirs réglementaires et législatifs, en cette matière, passent au chef de cette police. Mais ce n'est pas tout : le Traité de 1915 institue un contrôle sévère sur la politique étrangère d'Haïti : toute aliénation de territoire, soit par vente, bail ou autrement, ou de la juridiction sur ce territoire, devient impossible ; la République d'Haïti ne peut conclure aucun traité portant atteinte à son indépendance. L'article 13 vise le développement des ressources naturelles de la République, et le 14 nous rappelle, une fois de plus, la différence essentielle qu'il y a entre les traités de 1907 et 1915 : « Les hautes parties contractantes auront qualité pour prendre telles mesures qui pourront être nécessaires pour atteindre complètement les objets compris dans ce traité, et, en cas de nécessité, les Etats-Unis prêteront une aide efficace en vue de la

1. — American Journal of international law, october 1916, suppl. off. doc. p. 234 et s.

préservation de l'indépendance d'Haïti et le maintien d'un gouvernement capable de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelles. »

M. Kernisan (1), auquel renvoie Fauchille (2), écrit : « Haïti, peut-on dire, est un Etat souverain et indépendant, en principe, qui se trouve de fait, et momentanément, soumis à un régime de quasi indépendance. » C'est là, croyons-nous, tout au moins une expression trop subtile. Quoi qu'il en soit, si nous considérons maintenant la situation créée dans la République dominicaine par la Convention de 1907 et si nous nous référons à l'accord du 30 juin 1922 (3), il nous sera facile de rejeter toute assimilation entre le cas d'Haïti et celui de Saint-Domingue. Le Traité de 1907 est purement financier : il a pour but précis le remboursement de l'emprunt de 1908, et tout dans cette convention doit être étudié en rapport avec ce but. La République dominicaine est donc un Etat indépendant et souverain, lié aux Etats-Unis non seulement par cette Convention, mais aussi par des Traités d'amitié et de commerce, par la Doctrine de Monroe sagement comprise et appliquée, et par cet état d'esprit international qu'on appelle le panaméricanisme (4).

1. — Revue des Sciences Politiques, 1919, page 123.

2. — Op. cit. I, 1^{re} partie, 176 (3).

3. — Voir le dernier chapitre de cette thèse.

4. — Nous verrons bientôt que les deux Etats avaient également signé un traité Bryan.

Fauchille (1) s'élève cependant, tout en rangeant la République dominicaine parmi les Etats protégés ou quasi protégés, contre les auteurs qui y placent Monaco. Il fonde son argumentation sur ce que le Prince de Monaco a stipulé comme un souverain dans tous les traités passés par lui et aussi sur ce qu'il entretient des représentants diplomatiques auprès de quelques Etats. Or, les choses ne se passent pas autrement pour la République dominicaine. Mais allant un peu plus loin, il nous semble que le Traité de 1918 entre la France et Monaco revêt une très grande importance pour notre étude (2) : en effet, l'engagement de Monaco, pour ne citer que celui-là, d'exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France, comme contrepartie de l'engagement de celle-ci de défendre l'indépendance et la souveraineté de Monaco et de garantir son intégrité territoriale, nous rapproche davantage, croyons-nous, de la définition du protectorat donnée par Despagnet, que le Traité de 1907 entre la République dominicaine et les Etats-Unis.

Deville (3) étudie sommairement la situation de la République dominicaine depuis 1907. Malgré la brièveté de son étude, on y trouve des erreurs que nous devons faire ressortir ici. Pour commencer, l'auteur

1. — Op. cit. I, 1^{re} partie, 178.

2. — Journal de Droit International XLVI, p. 1234.

3. — Les contrôles financiers internationaux et la souveraineté des Etats, p. 217 et 218.

confond la Convention de 1907 avec celle de février 1905 : car la première fixe une somme mensuelle minima et non un pourcentage des droits de douane. Ensuite, l'auteur oublie de rappeler, en écrivant que l'Etat dominicain abandonne aux Etats-Unis « toute son administration douanière et la collection des taxes », que le gouvernement de Saint-Domingue continue, même après 1907, à nommer les employés des douanes qu'il nommait auparavant ; et que des « Conseils de Douanes », entièrement formés par des Dominicains, statuent sur les désaccords survenant entre les Directeurs de douane et les importateurs ou exportateurs. Ce qui échappe vraiment à Saint-Domingue, c'est la collection des taxes douanières (1). De même, Deville oublie que, quant aux modifications du tarif, la République dominicaine pourra les faire dès qu'elle aura prouvé que la condition prévue par la clause III, dans sa deuxième partie, se trouve réalisée. Enfin, l'auteur conclue : « La République dominicaine a livré ses finances au protectorat des Etats-Unis ». Même ainsi limitée, la question nous paraît mal posée : Saint-Domingue n'a livré que le recouvrement des droits de douane. Cela est si vrai que Deville lui-même nous aide à le prouver : « C'est ainsi, dit-il, qu'il convient de qualifier cet acte, puisque les revenus des douanes qui s'élèvent à \$ 3.121.642,00, atteignent les trois quarts des recettes budgétaires totales de \$ 4.250.304,00, pour l'exercice

1. — Voir supra les éclaircissements du Congrès dominicain et la note de Mr. Root.

1910 ». Mais l'auteur oublie que rien ne s'oppose à un développement des ressources provenant des rentes autres que les douanières, les rentes internes qui, elles, sont laissées en dehors de la Convention de 1907, par exemple, droits consulaires, des quais, sur l'alcool, sur les ventes publiques, etc.; recettes des postes, téléphones, télégraphes, radiotélégraphes et chemins de fer de l'Etat; concessions; droits de timbre, d'enregistrement, d'estampilles; marques de fabriques; amendes, etc., etc... Un exemple frappant: en 1907, il n'y avait pas un impôt sur la propriété dans la République Dominicaine; il n'apparaît qu'en 1919. Une autre remarque est à faire sur l'importance des ressources que l'Etat pouvait tirer du développement de son domaine, très étendu et particulièrement riche. Ainsi, nous voyons le produit des rentes internes, malgré les mauvaises méthodes employées, atteindre en 1919 3.200.000 dollars, et les douanières 4.300.00 dollars, après être parvenues en 1917 à 5.329.574 (1). D'ailleurs, il ne faut pas exagérer l'importance de la dette publique dominicaine: en 1908, elle atteint seulement, au pair, 100 millions de francs; or, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un pays presque deux fois plus étendu que la Belgique, possédant des richesses incalculables, à peine exploitées, et dont on était en droit d'espérer un relèvement financier et un essor économique considérable. Ce développement écono-

1. — Santo Domingo its past and its present conditions, p. 12. (Brochure publiée par le gouvernement militaire en 1920.)

mique aurait eu pour effet l'augmentation facile des ressources fiscales. Seulement, les méthodes, les hommes d'Etat ont fait défaut.

Est-ce à dire que nous méconnaissions le danger de pareils arrangements financiers ? Nous ne nions pas qu'ils puissent servir d'occasion à des empiètements politiques, de prétexte à des abus internationaux et qu'ils puissent être parfois le prélude d'un protectorat : si le président de la République dominicaine en 1916 n'avait pas, interprétant la volonté du peuple de Saint-Domingue et avec l'aide de son Conseil des Secrétaires d'Etat, opposé aux prétentions de Washington, une attitude si ferme et si sage, la situation de la République dominicaine eût été aujourd'hui celle d'Haïti. Mais de 1916 à 1922, la résistance dominicaine prouvera, tout au moins par la solution à laquelle elle mènera, qu'il ne s'agissait pas en 1907 d'un protectorat.

CHAPITRE III

Exécution de la Convention du 8 février 1907

Comment fut mise en œuvre la Convention ? Quelle fut, spécialement, la situation financière de la République dominicaine jusqu'à l'établissement du gouvernement militaire nord-américain à Saint-Domingue ?

L'emprunt prévu dans cette convention fut contracté le 27 janvier 1908, avec la maison Kuhn Loeb and C^o de New-York, dans les conditions suivantes (1) : La République dominicaine fera une offre de payer la dette ajustée à une date donnée, de cette manière : 20 % en espèces et 80 % en bons de l'emprunt, acceptés en paiement à 98 1/2 % de leur valeur nominale. Le plan sera considéré en état d'exécution dès que les porteurs ou représentants des porteurs des 75 % de la dette ajustée, ou d'une quantité moindre qui satisfasse le ministre des Finances dominicain, auraient signifié l'acceptation de cette offre. Immédiatement la République dominicaine émettra des bons à 5 % jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars. Une fois le plan en état d'être exécuté, la

1. — Secrétariat d'Etat des affaires étrangères. « La convencion del 8 de febrero de 1907, etc... », p. 43 et s.

République dominicaine remettra à la maison Morton Trust C^o (désignée comme agent fiscal de l'emprunt à New-York et comme dépositaire des fonds dans cette ville) en espèces, jusqu'à 20 0/0 de la dette ajustée et en bons à 5 %, qui seront reçus au 98 1/2 % de leur valeur nominale, 80 0/0 de la dette ajustée. La Morton Trust Company, pour le compte et sur l'ordre de la République dominicaine, fera les paiements de cette manière et dans la dite proportion. Les bons, obligations ou titres justificatifs de contrats ou de dettes, seront remis à la Morton Trust C^o qui les annulera et les remettra à son tour à la République dominicaine.

Le 1^{er} août 1908, la Convention du 8 février 1907, était entrée en exécution dans toutes ses parties (1).

(1) L'état général des finances dominicaines aux environs de cette date nous ont donné par le Mémoire du Ministre des Finances dominicain (février 1909):

a) Toutes les dettes antérieures à l'emprunt de 1908 ont été payées, sauf une somme totale ne devant pas dépasser 1.700.000 dollars et dont le paiement n'a pas encore été demandé ou touché.

b) Le montant, au 1^{er} janvier 1909, des fonds déposés est le suivant:

En bons	Dollars	6.610.850
En espèces		947.973
Intérêts des bons appartenant à la République dominicaine (environ)		165.000

Total.....Dollars 7.723.823

Si on en déduit les sommes à payer pour le règlement de certaines concessions et le paiement des dettes non

La loi prévue à la clause 2 de la Convention de 1907 fut votée par le Congrès dominicain le 26 juin 1907. Le gouvernement des Etats-Unis n'eut jamais qu'à se louer de la conduite loyale et respectueuse du peuple et du gouvernement dominicain. L'obligation de rendre des comptes (clause IV), fut scrupuleusement remplie et ces comptes furent et restèrent soumis aux fonctionnaires compétents pour leur examen et leur vérification. Quant à la clause V, nous avons déjà vu que le Congrès de Saint-Dominique (résolution du 3 mai 1907) et le Sénat de Washington (résolution du 24 février 1907) avaient donné leur approbation à l'acte que nous étudions. On se rappelle, du reste, que l'échange de ratifications eut lieu le 8 juillet 1907.

Restent donc les clauses I et III si importantes pour notre sujet. Nous nous demanderons donc, successivement, si les obligations contenues dans ces deux clau-

encore réclamées ou touchées, il reste, pour des travaux publics, déposée à la Morton Trust C^o, la somme d'environ 6 millions de dollars.

Quant à la dette publique (l'emprunt 1908) elle est de 20 millions de dollars.

Le mémoire de février 1910 nous met à même d'être plus précis: jusqu'au 31 décembre 1909, le montant nominal des créances payées est de 28.049.295,83 qui correspond à 15.743.66 doll. 87 ajustés et payés (20 0/0 plus 80 0/0).

Le montant nominal des créances pendantes de paiement est d'environ 3 millions de dollars ou soit environ 1.400.000 dollars de valeurs ajustée.

Le montant des sommes payées à cette date pour des concessions rachetées était de 1.029.500 dollars.

es ont été exécutées par les parties à la charge de qui elles se trouvaient, et en étudiant l'exécution de la première clause, nous exposerons la situation de la République dominicaine quant à l'emprunt faisant l'objet de la Convention et cela entre 1907 et 1916.

D'accord avec la première partie de la clause I, le Receveur général des douanes dominicaines et ses auxiliaires furent nommés en toute liberté par le président des Etats-Unis. En date du 25 juillet 1907, le Président Roosevelt promulga un règlement (1) général qui prévoyait le détail du fonctionnement de la convention. Plus tard, et malgré les éclaircissements du Congrès dominicain de 1907 et la lettre de M. Root, secrétaire d'Etat, le gouvernement de Washington allait émettre la prétention que le Président des Etats-Unis avait la faculté de nommer librement toute personne pouvant être appelée à intervenir dans le recouvrement des droits de douane de la République dominicaine. Nous la qualifions d'insoutenable, parce que nous avons déjà vu l'interprétation très précise de cette première partie de la clause première de la Convention.

Le gouvernement des Etats-Unis dira encore, quand il réclamera l'institution d'un contrôle financier, que celle-ci sera faite sous l'article premier de la Convention. Nous verrons plus loin ce qu'il faut en penser. Quant à savoir si la Convention embrasse le recouvrement de toutes les rentes de la République domini-

1. — *Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores*, brochure citée, page 35.

caines ou seulement les rentes des douanes, la question fut posée par le premier receveur général, qui était partisan de l'interprétation la plus large ; mais le gouvernement dominicain et le gouvernement de Washington furent d'avis contraire (1908).

Ainsi que le prouvent les quittances données par l'Agent Fiscal de l'emprunt dominicain à New-York, le Receveur général des douanes a payé chaque mois une somme correspondante à la partie des droits de douanes réservée par la Convention de 1907 à ce service. La comptabilité du Receveur général, comme celle de la Guaranty Trust C^o le prouvent ; et d'ailleurs le gouvernement de Washington n'a jamais prétendu le contraire (1). A aucune époque le gouvernement de la République dominicaine ne faillit à son obligation de laisser déduire du montant des droits de douane perçus, la somme de \$ 100.000 mensuels destinés au service de l'emprunt et, le cas échéant, les 50 0/0 des recettes douanières excédant la somme fixée.

1. — Santo Domingo its past and its present condition, 1920, page 12.

Montants annuels des recettes douanières :

	DOLLARS
1909	3.038.714,66
1910	3.221.426,86
1911	3.485.687,60
1912	3.657.595,70
1913	4.260.162,29
1914	3.090.584,77
1915	3.882.048,40
1916	4.035.355,43

Revenus douaniers nets correspondant au Gouverne-

Comment les Etats-Unis s'acquittèrent-ils, de leur côté, de 1907 à 1916, de l'obligation de verser dans les caisses publiques dominicaines ce qui restait des recettes douanières, une fois retiré le motant prévu par la convention ? En 1912, le gouvernement de Washington provoqua la chute du gouvernement constitutionnel dominicain : la convention de 1907 devenait, ainsi déformée, un moyen d'asservissement. Mais le gouvernement des Etats-Unis alla plus loin encore en prétendant obliger le gouvernement dominicain à placer sous son contrôle de nouveaux

ment dominicain pour ses dépenses administratives, une fois séparées les sommes destinées à l'Agent fiscal de l'Emprunt et dépenses de ce genre :

	DOLLARS *
1909	1.586.442,00
1910	1.663.227,60
1911	1.931.000,00
1912	2.028.600,00
1913	1.678.944,22
1914	1.172.553,39
1915	1.646.090,08
1916	1.678.282,55

La différence entre ces deux tableaux donne le montant des sommes destinées à l'Agent fiscal de l'Emprunt et à des dépenses de ce genre. Du reste, les mots « Revenus douaniers nets correspondant au gouvernement dominicain pour ses dépenses administratives, une fois séparées les sommes destinées à l'Agent fiscal de l'Emprunt... » prouvent que la République dominicaine n'aurait pas pu se soustraire à l'exécution de son obligation.

La même brochure du gouvernement militaire donne le chiffre de l'actif de la caisse d'amortissement.

services. C'était là déformer et violer la convention, la détourner de son but d'entr'aide et en faire un instrument de protectorat !

En 1913, les Etats-Unis firent savoir à Saint-Domingue qu'ils ne reconnaîtraient aucun gouvernement ayant son origine dans un mouvement révolutionnaire, et, par suite, ne lui feraient aucun versement.

Une telle idée s'imposerait s'il existait une communauté internationale suffisamment organisée pour veiller au maintien de l'ordre dans les Etats. Mais, dans la conception actuelle de la souveraineté, qui a cours non seulement dans la politique, mais dans le Droit International positif lui-même, l'idée exprimée par le président Wilson ne peut-être soutenue d'une manière vraiment heureuse. En effet, les Etats-Unis s'arrogeraient par là un droit de vue sur toutes les Républiques américaines et cela prêterait à une foule d'abus, le critérium du « révolutionnaire » exigeant, pour être constaté, une ingérence complète dans les affaires intérieures de ces Républiques, car sans arriver à faire, — comme certains publicistes d'Amérique latine semblent l'avoir fait — l'éloge des mouvements révolutionnaires et tout en nous prononçant vigoureusement contre eux, il nous faut cependant rappeler ici qu'il y a eu en Amérique du Sud ou du Centre, comme dans celle du Nord et comme ailleurs, des mouvements ou des luttes dignes de l'approbation de l'opinion universelle. Or, cette ingérence, ce pouvoir de juger que le président Wilson s'arroge est en désaccord avec le principe de l'égalité et de l'indépendance des

Etats, un de ceux qui, dans la déclaration de l'Institut Américain du Droit international (session de Washington 1915-1916), sont affirmés avec le plus d'éloquence et qui forment la base du Droit International universel. « Lorsque le gouvernement nouveau, disent Funck-Brentano et Sorel (1), est en mesure de remplir sa mission à l'intérieur des frontières et d'entretenir au dehors des relations internationales régulières, il peut demander à être reconnu ; les autres doivent le reconnaître. Tout Etat a le droit de modifier sa constitution et de se donner le gouvernement qui lui convient ; refuser de reconnaître ce gouvernement lorsqu'il est régulièrement constitué et capable de remplir sa tâche, ce serait s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat et faire acte d'hostilité contre lui. Les Etats sont seuls juges du moment où cette reconnaissance doit être demandée et doit être accordée. » Nous ne sommes nullement partisans de la conception absolutiste de la souveraineté ; mais, au contraire, nous pensons que la souveraineté à sa fin ailleurs qu'en elle-même, que sa raison d'être est dans l'accomplissement de certains devoirs, dans la satisfaction de certains besoins, et qu'il faut donc qu'elle se maintienne dans ces limites pour qu'elle conserve ses prérogatives. Mais dans l'état actuel des rapports juridiques internationaux, dans l'absence d'un organe qui ait la capacité de mesurer et de régler les actions des gouvernements et la conduite des peuples, de rechercher la nature et la source des

1. — Précis de Droit des Gens, page 209.

souverainetés et examiner si les limites ainsi mises n'ont pas été dépassées, nous ne voyons pas sur quoi le président Wilson pourrait appuyer sa thèse s'il se tenait et se maintenait dans la limite du Droit International tel qu'il existait en 1913. Sur la Doctrine de Monroe ? Mais nous serions là sur le terrain politique international et non sur le juridique, cette doctrine n'étant, de l'aveu même des sénateurs de Washington, qu'une manière d'être de la politique des Etats-Unis. Alors, simplement, le président Wilson s'écarte du Droit International pour se placer sur le terrain purement politique. Et nous l'y suivons. Là, nous avouons que c'est bel et bien un moyen pouvant porter remède, dans une certaine mesure, à la maladie politique et sociale des Républiques latines américaines, ces assauts si répétés du Pouvoir, ces troubles si fréquents, ces pratiques si gênantes vont se trouver en opposition avec la volonté exprimée du chef du plus puissant Etat américain. Et nous y applaudirions de tout notre cœur, partisan enthousiaste que nous sommes d'une idée de Patrie rentrant de plus en plus dans la notion du Droit, s'il ne s'élevait pas, ici aussi, l'objection de tout à l'heure. En effet, c'est le propre des règles politiques de ne pas se conserver telles quelles en face de situations analogues ; il faudrait qu'elles soient appliquées de bonne foi, or, c'est un fait reconnu par chacun, que le domaine politique est celui du calcul des intérêts et du jeu des passions. Le développement de l'esprit international requiert honnêteté et aussi fidélité aux principes énoncés et dont

on déclare vouloir prendre la défense, et que voyons-nous ? En janvier 1903, un gouvernement existe à Saint-Domingue ; c'est, nous l'avons dit, tout ce qu'il y a de dictatorial, d'illégal, et il ne s'en cache point ; il a dissout le Congrès, il a renversé le gouvernement légitime, les libertés individuelles sont un pauvre mot. Que va faire le gouvernement de Washington en face de cette situation ? Tout simplement, il s'empresse de négocier avec lui et de lui arracher le fameux protocole du 31 janvier 1903, lequel fut opposé, nous l'avons vu, à la situation politique qui succéda à celle-là. Mais on pourrait dire : c'est là chose antérieure de dix années à la déclaration du président Wilson. C'est vrai ! Il n'en est pas moins certain que cette manière d'agir est regrettable pour le développement de cet esprit international, auquel nos professeurs nous ont appris à nous attacher d'une manière toute spéciale. Mais il est encore plus regrettable que, plus tard, ainsi que nous le verrons, le gouvernement des Etats-Unis, le même qui, en 1913, a fait connaître son intention bien arrêtée de ne pas reconnaître les gouvernements d'origine révolutionnaire, ait cru devoir adopter une ligne de conduite beaucoup moins nette et qui n'est pas entièrement un honneur pour le Droit International : en effet, mis en présence d'un gouvernement dominicain, issu d'une source et nommé suivant une procédure constitutionnelle, le gouvernement de Washington fit dépendre sa reconnaissance de l'acceptation par ce gouvernement dominicain d'un traité lui accordant une ingérance complète dans les affaires de la Répu-

blique dominicaine, c'est-à-dire la consécration d'un protectorat financier et politique. Or, comme le gouvernement dominicain ne cédait pas, le président Wilson le fit chasser, et ses soldats et ses marins occupèrent le territoire et mirent à sa place un groupe d'officiers des forces armées Nord-Américaines, qu'on appela, par la suite, le « Gouvernement dominicain ». Il saute aux yeux que ce ne sont pas là, tant s'en faut, des pratiques internationales à recommander. Quelle étrange manière d'agir envers un petit peuple qu'on déclare vouloir initier et maintenir dans la sage vie des Etats honnêtes ! Dans ce cas aussi, le gouvernement des Etats-Unis ordonna au receveur général des Douanes de ne pas débourse un seul centime pour le compte du gouvernement dominicain : et cela non seulement quant aux rentes douanières, mais aussi quant aux recettes internes elles-mêmes, dont les Etats-Unis venaient de s'arroger le droit de recouvrement.

DEUXIEME PARTIE

L'occupation militaire du territoire de la République dominicaine par les forces des Etats-Unis de l'A- mérique du Nord et l'établissement d'un gouver- nement militaire à Saint-Domingue.

CHAPITRE PREMIER

Historique et examen des faits

Nous sommes en avril 1916. Le gouvernement que nous trouvons alors à Saint-Domingue, est issu des élections qui eurent lieu à la suite de l'intervention du président Wilson dans les affaires dominicaines, en vue de mettre fin aux troubles où la République dominicaine vivait en 1914. Cette intervention eut son point de départ dans un mémorandum présenté, en août 1914 (1), par une Commission envoyée par Washington auprès des cinq personnes qu'il est convenu d'appeler les chefs de parti, parmi lesquels le président *de facto*, et qui étaient les principaux facteurs de la lutte armée.

1. — Les Estado-Unidos y la Republica Dominicana, page 56.

Les troubles dont nous parlons, rendaient évidemment difficile le complet développement du pays. Ils eurent, cependant, un caractère très différent de celui qu'on pourrait s'imaginer si l'on en croyait les comptes-rendus si sommaires et si partiels de la presse. Bien que les journaux aient employé les mots « d'anarchie et d'acharnement », il n'y eut jamais de pillages, d'assassinats, d'incendie. Chose plus étonnante encore, la propriété et la vie des étrangers ne furent jamais menacées. Les partis en lutte s'accordèrent facilement sur le besoin de les respecter et de les protéger, non seulement pour éviter des complications internationales, mais aussi et surtout parce que la nature du peuple dominicain a toujours été hospitalière aux étrangers.

En vertu de ce mémorandum d'août 1914, le président de la République, qui avait été élu conformément à la Constitution de 1908, encore en vigueur, mais qui avait outrepassé le terme assigné à son mandat, donnait sa démission. Un président provisoire serait choisi par le président démissionnaire les quatre autres chefs de parti. Ce mémorandum, qui est passé dans l'histoire dominicaine sous le nom de *Plan Wilson*, avait ceci d'éminemment surprenant que le président des Etats-Unis attribuait à ces cinq personnes une capacité qu'elles ne pouvaient avoir. Il nous est douloureux de voir M. Wilson s'engager dans cette voie, où il persistera d'ailleurs jusqu'à la fin de l'exercice de son mandat présidentiel. Cette attitude montrait à un jeune peuple, dont précisément les Etats-Unis voulaient empêcher la vie extra

constitutionnelle, l'exemple de ce qu'on peut faire, à l'aide de quelques menaces, de la Constitution d'un Etat. Jusqu'alors, en effet, les Gouvernements dominicains qui s'étaient succédés, au cours de cette période de troubles qui va de 1911 à 1914, avaient cherché et pris le biais des textes constitutionnels. Mais, tout au moins, la loi fondamentale restait observée dans ses grandes lignes, et voici que M. Wilson donnait une leçon de choses au peuple dominicain sur la valeur de celle-ci. Il n'est guère nécessaire d'observer ici que ces cinq personnes ne pouvaient pas être prises pour des représentants du peuple. De nombreux citoyens restaient éloignés d'elles, parce que, précisément, ils voyaient en elles la cause indiscutable des malheurs de la République. Du reste, tous les citoyens auraient-ils été compris dans ces cinq soi-disant partis politiques, qu'il aurait fallu se demander si vraiment chaque parti suivait son chef dans la voie, on ne peut plus dangereuse, où il s'engageait ; et même alors, la chose n'eut pas été faisable juridiquement, car la Constitution de 1908 ne donnait qualité pour choisir un président provisoire qu'aux Chambres, suivant la procédure ordinaire pour la confection des lois (Art. 49 de la Constitution du 22 février 1908). Comment alors le président Wilson, jurisconsulte notable, démocrate éminent, professeur et publiciste si connu, arrivait-il à remettre entre les mains de ces cinq personnes le droit si redoutable de faire ce que, de par la loi fondamentale d'un peuple, seule la représentation nationale pouvait faire ? Il nous avait montré, en 1913, qu'il n'en-

tendait pas reconnaître les gouvernements inconstitutionnels, et il intervient précisément pour imposer un pacte qui foule aux pieds la Constitution et donne naissance à un gouvernement de fait.

Ce mémorandum d'août 1914 déclare que les hostilités devront cesser immédiatement et donne, en outre, le critérium auquel il faut s'attacher pour savoir quelles personnes peuvent prendre part au choix du président provisoire : ce sont les personnes ayant des prétentions d'être élues président de la République, pouvant démontrer qu'elles sont considérées dans le pays comme chefs de parti et qu'elles y ont un groupe plus ou moins considérable d'adhérents. Il y est encore dit, qu'au cas où les chefs de parti tomberaient d'accord pour réaliser ce choix d'un président provisoire, le président des Etats-Unis d'Amérique du Nord prêtera appui et aide à ce président provisoire ; au cas contraire, le président des Etats-Unis le ferait de lui-même et il va sans dire que, dans ce cas encore, il lui prêtera l'appui et l'aide nécessaire.

Le président provisoire doit préparer, dans toute la République les élections d'où sortiront le président définitif et les deux Chambres composant le Congrès national. En attendant, il remplira toutes les fonctions d'un président constitutionnel. Le président des Etats-Unis, déclare le mémorandum, enverra dans la République dominicaine des représentants choisis par lui pour assister à ces élections et pour en observer les circonstances et le *processus* en toute liberté.

De plus, le président des Etats-Unis jugera de la

validité de ces élections dans ce sens que, s'il les considère être l'expression de la volonté du peuple dominicain, il prêterait tout appui à ce président définitif et à ces Chambres ; au cas contraire, on procéderait à de nouvelles élections. D'ailleurs, dès que ce gouvernement définitif sera installé, Washington considérera avoir la faculté d'insister dans le sens de la cessation des mouvements révolutionnaires, car à partir de ce moment, le président des Etats-Unis entend que tout changement à opérer dans le gouvernement de la République dominicaine provient d'une action pacifique et constitutionnelle.

Quel est le caractère juridique de ce mémorandum d'août 1914 ? D'aucuns parlent de médiation ; ainsi, par exemple, M. Henrique Urena, qui est sans doute l'auteur de l'exposé des faits le plus complet et le plus sincère, dira (1) : « Le plan Wilson n'est autre chose qu'un mémorandum dans lequel le président Wilson offrait sa médiation particulière pour mettre fin aux difficultés existant entre les partis politiques. » Cette manière de voir nous semble inacceptable. Nous ne voyons pas réunis les caractères de la médiation, telle que nous la considérons en droit ; la médiation laisse les partis libres de se conformer ou non à la base d'accord proposée par le médiateur ; certes, celui-ci suit les négociations, mais il ne lui est point permis, sans outrepasser les limites de la médiation, d'exercer une

1. — Les Estado-Unidos y la República Dominicana, page 57 et 58.

pression, d'imposer sa conception. Quand il y a pression, nous sommes tout simplement en présence d'une intervention, car médiation et imposition sont deux idées qui, juridiquement parlant, s'excluent. Or, l'auteur cité déclare lui-même que cet arrangement fut « *proposé d'une manière impérieuse* ». Et, d'ailleurs, les termes du mémorandum le prouvent assez : le président des Etats-Unis, s'adressant au gouvernement de la République dominicaine et aux autres chefs de partis, d'une manière impérative et comminatoire (1), montre qu'il excède le rôle précis d'un médiateur qui consiste uniquement à conseiller, concilier, apaiser, et négocier. Il leur fait savoir : « Qu'il est absolument indispensable que les hostilités cessent », et, un peu plus loin, il dit : « Et cela il le faut tout de suite. Rien ne peut être réalisé tant qu'on ne fera pas cela. » A noter aussi cette phrase : « Par conséquent, il (le gouvernement des Etats-Unis) fait de sérieuses réflexions non seulement au gouvernement *de facto* existant dans la République, mais aussi à tous ceux qui sont responsables de l'état des choses de ce pays ». Bien entendu, il y est dit aussi que le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique du Nord conseille les intéressés, gouvernement *de facto* ou chefs de parti, d'adopter le plan qu'il leur présente ; mais on ne sait que trop ce que ce mot « conseille d'adopter » signifie, quand on le rapproche des phrases transcrites ci-haut. Somme toute, la note disait aux intéressés de se mettre d'accord sur un certain nombre de points qu'il fallait adopter de gré ou de force ; du reste, des

vaisseaux de guerre nord-américains étaient là tout prêts et tous prêts. En finissant, d'ailleurs, ce mémorandum dit : « C'est là la seule manière dont les Etats-Unis pourraient remplir leurs obligations envers Saint-Domingue. » En réalité, il s'agit d'imposer un plan préparé d'avance à Washington et présenté par une Commission spéciale envoyée à Saint-Domingue. Au mois d'août, il faut le reconnaître, nous sommes en présence d'une intervention dans les affaires intérieures de la République dominicaine, en vue de faire cesser les troubles qui régnaient dans ce pays. La conception contraire est insoutenable. Le soi-disant pacte intervenu entre les cinq chefs de parti ne peut lier, en aucune manière, la République dominicaine; ces cinq chefs ne pouvaient pas plus que personne, ni alors ni jamais, faire une convention qui violait la Constitution de 1908, encore en vigueur (art. 43 : « Seront nuls de plein droit les lois, décrets, règlements et actes contraires à la présente Constitution »). Seul le Congrès pouvait et devait choisir un président provisoire, selon l'art. 35 de la Constitution. Eussent-ils eu avec eux, derrière eux, la volonté de tous les citoyens, qu'ils n'auraient pas pu faire ce que le président Wilson a entendu réaliser ; mais ils n'avaient même pas cette volonté de l'unanimité ou de la majorité des citoyens. Comme nous, et plus que nous, M. le Président Wilson devait savoir que ces personnes ne pouvaient rien signer ni accepter en opposition avec la loi fondamentale de l'Etat. Il n'y a donc pas lieu de considérer l'arrangement dont il s'agit, comme l'œuvre d'un accord établi entre les

chefs des partis à la suite de la « proposition impériale » d'août 1914. Pour nous, le problème qui se présentait devant le Président des Etats-Unis ne comportait, et ne pouvait comporter, une fois admis et démontré le besoin de remédier à l'état des choses existant dans la République dominicaine, que deux solutions. L'une avait un caractère constitutionnel et consistait à remettre à qui de droit, c'est-à-dire au Congrès dominicain, le soin de pourvoir à l'élection du Président provisoire ; l'autre était l'intervention d'une puissance dans les affaires de l'Etat considéré : radicale et arbitraire, elle méconnaissait pendant une certaine durée les institutions et les lois les plus précieuses. Autant dire que le plan Wilson était inutile en fait puisque, par l'idée d'intervention, on serait arrivé au même résultat ; ce plan était également, nous l'avons vu, insoutenable en droit.

En un mot, la vérité est que le plan Wilson n'existe pas, en tant qu'il amène à un arrangement inconstitutionnel entre les personnes qu'on est convenu d'appeler « des chefs de parti ». En réalité, il constitue un acte d'intervention du gouvernement des Etats-Unis dans les affaires intérieures de la République dominicaine ; et nous allons le considérer à ce point de vue. En principe, toute intervention est contraire au Droit international ; il est vrai qu'elle cesserait de l'être si nous nous trouvions en présence d'une organisation internationale où l'intervention fût réalisée par la Communauté elle-même des Etats ou en son nom ; mais cette organisation n'existant pas à l'époque dont nous nous occupons, nous

n'avons pas à en parler. Donc, l'intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat est juridiquement blâmable parce qu'elle est la violation des droits de souveraineté de l'Etat intervenu. Sans doute la souveraineté n'est plus absolue et illimitée, à une époque où l'on ne peut plus parler librement et exactement du droit de guerre avec le caractère qu'on y attachait ; la souveraineté a son but qui est sa raison d'être et ce but se décompose dans les deux grandes catégories d'obligations que voici : d'une part, celles qui découlent du besoin d'établir et de maintenir des rapports avec les autres Etats ; en second lieu, celles qui découlent de la nécessité d'assurer le bien-être des citoyens eux-mêmes de l'Etat. Partant de cela, on pourrait dire que chaque fois qu'il y aurait manquement à l'une de ces obligations, il pourrait y avoir lieu à intervention, car celle-ci cesserait alors d'être blâmable. Mais dans cette conception, qui aurait capacité pour juger le caractère blâmable ou non d'une intervention ? Quel Etat ou quel gouvernement pourrait reconnaître et appliquer impartialement, d'une manière juste et désintéressée, le critérium de souveraineté respectable ou non respectable d'un autre Etat ? Nous le répétons, tant que le Droit international aura pour base l'état de choses dérivant, plus ou moins fidèlement, de la Renaissance et de la Réforme, tant que le mouvement commencé en octobre 1907, à la Conférence de La Haye, n'aura pas acquis le caractère et l'étendue nécessaires et souhaitables, tant que l'idée maîtresse des traités Bryan n'aura pas reçu une consécration théorique et

réelle de la part de toutes les puissances, et tant que l'esprit international ne garantira pas à chacun, grand ou petit, un traitement juste ou équitable, il sera impossible à la science juridique internationale d'entrer dans cette voie de la distinction des souverainetés respectables ou non : il faudrait qu'il y eût un organe d'enquêtes et décisions, et cela sans réserver aucune doctrine politique faussement présentée comme une entente régionale ; alors seulement, l'intervention deviendrait licite, au point de vue du droit international positif qui repose sur la coexistence de souverainetés égales et indépendantes. Autrement, les abus seraient fréquents. Point n'est besoin d'un grand effort, pour montrer que des motifs faux ou exagérés peuvent provoquer une action et servir à la satisfaction des désirs de conquête, d'influences politiques ou de domination économique. « Toute intervention, dit M. Charles Dupuis (1), dans les affaires intérieures d'un Etat sous quelque prétexte que ce soit, toute atteinte à l'indépendance, donc toute tentative d'introduction d'un contrôle ou d'un protectorat dépassent évidemment la sphère d'action de souveraineté et doivent être considérées comme des affaires communes. Il ne suffit pas, pour qu'une souveraineté cesse d'être respectée qu'elle cesse de paraître respectable à une autre ; il faut qu'elle ait cessé de l'être, ce qui, sous peine de laisser la porte ouverte aux abus qui permet l'actuelle anarchie de

1. — Charles Dupuis le droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats.

souveraineté, ne saurait être laissé à l'appréciation, peut-être insuffisamment désintéressée, d'un seul Etat, mais doit être dûment constatée soit par un organe commun aux Etats, soit tout au moins par un certain nombre d'Etats. » Bien entendu, il y a des cas de manquement flagrant aux devoirs internationaux par une souveraineté : celle-ci, étant alors en faute évidente, ne saurait se prévaloir des considérations ci-dessus. Mais tel n'était pas le cas de la République dominicaine dont on a pu dire avec tant d'à propos et de justice : « Dans ce pays, la qualité d'étranger est presque une profession (1). »

Funck Brentano et Sorel s'élèvent justement contre le mot *droit d'intervention*. « Quand on parle du droit d'intervention, disent-ils, soit pour le revendiquer, soit pour le contester, on abuse du mot *droit* et on se méprend sur le sens qu'il convient d'y attacher dans les relations des Etats. Le respect des devoirs, des droits et des intérêts respectifs des Etats est le fondement du Droit des Gens en temps de paix. Les actes qui sont dans la coutume des Etats, mais qui ne reposent pas sur ce fondement sont des faits politiques qui résultent de la souveraineté des Etats, ne sont pas des droits : telle est l'intervention. Elle ne procède pas du respect réciproque des droits, des devoirs et des intérêts, car un Etat n'intervient dans les affaires intérieures d'un autre que pour faire prévaloir des intérêts qu'il juge légitime et qu'il con-

1. — Documents historiques. 1922. page 39).

sidère comme compromis. L'Etat intervenant manque, par le fait même de l'intervention, au respect qu'il doit à la souveraineté et à l'indépendance de l'Etat dans les affaires duquel il intervient. L'intervention n'est donc pas un droit, car il n'y a pas de droits contre le droit ; et la souveraineté des Etats est un principe essentiel du Droit des Gens (1) ». Et un peu plus loin, les mêmes auteurs écrivent : « En tous cas, le gouvernement qui intervient fait un acte de politique plus ou moins intelligent, mais il se soustrait aux obligations qui constituent le droit des gens en temps de paix et il y substitue le régime de la force et de la nécessité ; c'est-à-dire le régime du droit des gens en temps de guerre. » En parlant des interventions diplomatiques, MM. Funck-Brentano et Sorel disent encore : « Ces interventions n'en sont pas moins fâcheuses : qu'elles résultent de l'ambition d'Etats très forts ou de l'impuissance d'Etats très faibles, elles constituent une infraction aux principes fondamentaux du droit des gens en temps de paix et dénotent toujours un état de crise dans les rapports des nations... L'intervention commence lorsque l'Etat réclamant déclare que les institutions de l'Etat étranger sont insuffisantes pour lui assurer le respect auquel il a droit et la sécurité dont il a besoin et qu'il en demande la modification. Même sous la forme diplomatique, cette intervention est un abus contre le droit des gens en temps de paix. Elle est si

1. — Punla-Brestano et Sorel : Précis du droit des gens page 50 et suite.

bien un abus et repose si réellement sur la force, et sur la force seule, qu'il n'y a point d'exemple qu'elle ait été exercée autrement que par les Etats plus forts à l'égard d'Etats plus faibles ; et, cependant, ce sont les Etats faibles qui se trouveraient le plus souvent placés dans la nécessité d'y recourir : la presse et les Sociétés secrètes des grands Etats sont bien plus menaçantes pour la sécurité des petits Etats que les journalistes et les conspirateurs des petits ne le sont pour celle des grands. » M. Pasquale Fiore est du même avis (1).

Mais partisan de l'ordre social le plus complet possible, ne nous plaçant pas aujourd'hui, et souhaitant ne nous placer jamais, au point de vue du patriote susceptible et turbulent ; nous répétant toujours que la notion du droit ne peut que rendre plus fondée et plus robuste l'idée de Patrie ; ardent défenseur de l'idée d'entr'aide et de coopération internationales, nous n'entendons pas rester sur le terrain étroitement juridique pour juger l'intervention du président Wilson, d'août 1914, dans les affaires intérieures de la République dominicaine. Nous l'avons dit, nous sommes de ces Américains qui voient sans parti pris et sans ombrage la puissance des Etats-Unis ; pour nous, le peuple de Washington et de Lincoln est et doit rester un facteur important du développement de toutes les Amériques. En ne considérant que la politique internationale américaine et universelle, l'action du président Wilson, que nous venons de

1. — Droit international codifié art. 321 et suite.

montrer dépourvue de toute base juridique, nous apparaît comme moins insoutenable. En effet, la stabilité politique était loin d'exister à Saint-Domingue, à cette époque, et, nous le disons sans ambage, les troubles se prolongeaient à un tel point qu'ils mettaient tout de même un obstacle considérable au plein développement du pays. Le peuple dominicain, en tenant compte des intentions avouées et répétées du président Wilson, ne pouvait donc, en saine politique internationale, que trouver un certain avantage à l'intervention, et, par conséquent, que garder un sentiment de respect pour la grande personnalité nord-américaine et pour son honorable secrétaire d'Etat, M. Bryan. Mais, en ce disant, nous ne nous référons pas au plan Wilson, dans son origine et dans son économie, mais simplement à l'action elle-même du président des Etats-Unis au moment auquel nous nous plaçons. Voilà la seule base que, dans notre effort vers une étude impartiale et complète de la situation internationale de Saint-Domingue, nous trouvons à l'action du président Wilson d'août 1914. Qu'on n'allègue pas le danger couru par les étrangers y résidant : la nature, on ne peut plus généreuse et hospitalière du peuple dominicain, ne pouvait pas justifier une crainte sérieuse pour leur vie ou pour leurs propriétés. Vers la fin de l'année 1921, un éminent Dominicain, homme d'Etat, diplomate et juriste distingué, déposant devant la Commission des Sénateurs envoyée, sous l'administration du président Harding, afin d'enquêter sur les origines, faits et résultats de l'occupation ordonnée par le président

Wilson en 1916, pouvait dire exactement qu'il ne se rappelait aucun autre cas de mort d'un étranger, à la suite des troubles politique dominicains que celui qui eut lieu en 1885 (1). Il pouvait également affirmer, de manière incontestable, que durant l'année 1911-1912 la République dominicaine exporta plus que six Etats américains (2). C'est qu'une Révolution dans la République dominicaine n'est pas ce qu'on imagine en Europe ; à part quelques heures de conflit violent, elle se réduit à une simple manifestation politique qui laisse à chacun la liberté de vaquer à ses affaires. Le même homme d'Etat disait encore avec raison qu'il périt à New-York plus d'étrangers, dans un jour quelconque, qu'il n'en est mort à Saint-Domingue en 40 ans au cours des révolutions (3).

Nous ne pouvons suivre M. Wilson lorsqu'il donne à son ingérance l'aparence du droit et lorsqu'il balaie pour quelques mois les règles constitutionnelles de l'Etat dominicain. Nous saurions mieux compris une action destinée à assurer l'élection par qui de droit d'un président provisoire. Par là eût été sauvée la

1. — Mort tout à fait accidentelle et pour laquelle la République dominicaine paya la somme de 33.000 dollars, soit, alors, plus de 60.000 francs.

2. — Cependant, cette période fut la plus longue période de révolution dominicaine, et il n'y a en Amérique que deux pays de moindre population que la République dominicaine (Costa-Rica et Panama) et deux autres de moindre étendue (Haïti et Salvado).

3. — Voir encore l'Exposition de M. H. Knowls, ci-dessous.

face constitutionnelle des choses, puisque le gouvernement de Washington invoquait, pour agir, le caractère inconstitutionnel du gouvernement de Saint-Domingue et les luttes qui s'en suivaient.

L'intervention du président des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, accomplie en août 1914, en vue de mettre fin aux troubles de la République dominicaine, durera, quoi qu'en aient dit les esprits subtils de Washington et de Saint-Domingue, jusqu'à ce que le peuple dominicain ait élu, d'accord avec sa Constitution, le président et les Chambres que nous voyons en 1916. Jusque-là, toute la vie politique dominicaine a été l'œuvre de la puissance intervenante et non le résultat d'un pacte entre cinq personnes également incapables d'obliger le peuple dominicain. Toute autre manière de voir est une déformation de la réalité ; celle-ci, si douloureuse qu'elle soit, nous la préférons. Quand on invoque le droit, il faut lui rester fidèle.

A partir de la fin de 1914, le gouvernement provisoire issu de l'intervention du président Wilson, fait place à un gouvernement constitutionnel résultant des élections surveillées par Washington et jugées correctes par lui. A dater de ce moment, la vie constitutionnelle recommence donc. Il y a un président définitif, deux Chambres régulières et légitimes.

Mais, fin avril 1916, un désaccord se produisit, au sujet de la politique intérieure, entre le président de la République et le secrétaire d'Etat à la guerre et à la marine. Le conflit s'aggrava à tel point que le pre-

mier considéra le secod comme étant en révolte contre lui. D'après l'article 47 de la Constitution de 1908, le pouvoir exécutif réside dans la personne du président de la République. Le conflit aurait donc dû être tranché en faveur de celui-ci, s'il ne s'était singulièrement compliqué. La Chambre des députés et le Sénat appuyèrent le secrétaire d'Etat et mirent en œuvre la procédure d'accusation du président de la République (1). Cela se passait au commencement de mai 1916. Le 4, des troupes nord-américaines débarquent sous un prétexte de protection éventuelle de la légation des Etats-Unis. Le 6, l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Saint-Domingue et le contre-amiral commandant les forces navales des Etats-Unis détachées dans les eaux dominicaines exigèrent, au nom du plan Wilson d'août 1914, la remise de la place de Saint-Domingue au président de la République et offrirent à celui-ci le

1. — Article 24 parag. 1° de la Constitution : La Chambre des députés a le droit d'accuser devant le Sénat le Président de la République et les membres de la Cour Suprême de justice pour des infractions à la loi. — Article 28 parag. 3. Seul le Sénat pourra connaître des accusations formulées par la Chambre des députés contre le Président de la République et contre les magistrats de la Cour Suprême de justice. Le Sénat ne pourra imposer d'autres peines que celle de la destitution ou celle de la déclaration d'incapacité pour toutes les charges rétribuées et l'honneur ou confiance de la République. Mais la responsabilité de la personne condamnée pourra être l'objet de plaintes, jugements, sentences et châtimens d'accord avec les lois.

concours des foces de leur pays. Le 7, le président lance un manifeste à la nation, et, plutôt que de retrouver le pouvoir grâce aux forces étrangères, il démissionne (1). Cette démission s'accomplit, non devant les Chambres, comme l'exige l'article 51 de la Constitution, mais devant la nation. Regrettable attitude, car les Chambres, bien qu'elles aient pris parti pour le secrétaire d'Etat (et sans nous prononcer ici sur le fond du conflit), étaient la représentation du pays, et la procédure d'accusation suivie devant elle était absolument constitutionnelle. Quant à l'attitude des représentants de Washington, elle n'est guère défendable, en admettant même que le plan Wilson fût valable. Ce plan ne dit nullement que l'aide et l'appui doivent s'adresser uniquement au chef de l'exécutif.

Quoi qu'il en soit, la démission du président résolvait le conflit entre les deux pouvoirs. Il ne restait que les Chambres. Or, aux termes de l'article 49 de la Constitution du 22 février 1908, il appartenait au Congrès, en cas d'incapacité, de renonciation, de destitution ou de mort du président de la République, de désigner la personne qui aurait à occuper la présidence jusqu'à la cessation de l'incapacité ou l'élection d'un nouveau président. Les Chambres se mirent aussitôt en mesure de remplir cette obligation. Le 13 mai, les représentants de Washington exigèrent l'évacuation par les forces du secrétaire d'Etat des posi-

1. — Les Estados-Unidos y la República dominicana p. 85.

tions fortifiées de la place de Saint-Domingue et la remise des armes entre les mains des forces nord-américaines (1). Cet ultimatum comportait un délai de 24 heures ; il fut obéi.

Suivant les déclarations des représentants de Washington en date des 13 et 15 mai, le but de l'entrée des forces des Etats-Unis à Saint-Domingue était de garantir la libre élection par les Chambres du président de la République (2). Et cependant, le 18, les représentants conseillent aux Chambres d'ajourner l'élection présidentielle (3). Le ministre des Etats-Unis voulait gagner du temps parce qu'il était partisan d'une situation politique ayant à sa tête un des secrétaires d'Etat (4). Ainsi le représentant d'un gouvernement qui intervient dans les affaires d'un petit peuple pour lui apprendre les avantages d'une vie constitutionnelle, quand il se trouve en face d'un Congrès régulièrement formé, issu des élections surveillées et jugées correctes par le gouvernement de Washington lui-même, voudrait lui refuser toute autorité : cependant, ce Congrès était tout ce qui restait des élections de la fin de 1914 ; si on le méconnaissait, qu'allait-on mettre à sa place ? Simplement un gouvernement de fait, à la tête duquel se trouverait un homme jouissant de la sympathie du gouverne-

1. — El Tiempo du 6 mai 1916.

2. — Los Estados-Unidos y la Republica dominicana p. 90.

3. — Idem p. 94.

4. — Idem p. 97.

ment de Washington. Le président Wilson se met de la sorte en contradiction avec son propre principe de la non-reconnaissance de gouvernements issus d'une autre source que la constitutionnelle. C'est inexplicable, car du moment que le gouvernement des Etats-Unis reconnut le gouvernement de Saint-Domingue comme procédant des élections de 1914, opérées d'accord avec le plan Wilson, et par suite correctes, il fallait logiquement considérer le pouvoir législatif comme ayant une origine tout aussi légitime que l'Exécutif. En effet, ou les deux pouvoirs étaient légitimes, ou aucun d'eux ne l'était. C'est un dilemme dont on ne pouvait sortir. Donc, il n'y avait pas à hésiter : deux voies seulement s'ouvraient à ce moment devant les Dominicains et les représentants des Etats-Unis. Faire un coup d'Etat contre les Chambres et alors le gouvernement de fait qui en sortirait aurait tous les caractères d'un gouvernement illégal ; ou avouer que les Chambres, étant sorties de la même source constitutionnelle que l'Exécutif, étaient aussi légitimes que celui-ci, et que l'Exécutif, se trouvant vacant dans la personne de son chef par l'abandon qu'il en fit, il fallait observer religieusement les dispositions constitutionnelles. Or il était impossible d'y parvenir si l'on regardait les Chambres comme auteurs ou complices de la révolte. Où seraient l'ordre en dehors des Chambres ? Où seraient les révoltés, sinon en dehors d'elles ?

Ce n'est pas une affaire de personnes, mais une question juridique. Le président Wilson est en flagrante contradiction avec ses idées les plus honnêtes

et les plus nobles. Au lieu d'aider le peuple dominicain à vivre une existence constitutionnelle, le gouvernement des Etats-Unis, en méconnaissant les Chambres législatives, fait un premier pas vers l'abolition de la souveraineté de la République dominicaine.

Le 25 juillet 1916 (1) les Chambres ont pourtant choisi un président de la République, homme éminent qui arrive au pouvoir avec un programme d'une belle envergure (2). En prêtant serment, il déclare que le devoir est d'organiser la République dominicaine sur de nouvelles bases permettant le libre et complet exercice des droits du peuple.

En présence de cette situation constitutionnelle et de ce président provisoire, l'attitude du gouvernement de Washington fut profondément regrettable pour l'honneur de droit international. Le receveur général des douanes fit paraître dans la presse de Saint-Domingue un avis important (3), ainsi conçu :

« D'accord avec les instructions de Washington et les avis supplémentaires transmis par le canal du ministre américain à Saint-Domingue, le receveur ne fera plus de déboursement de fonds, pour le compte du gouvernement dominicain, sous le contrôle des finances de la République établi le 16 juin 1916. Cette

1. — Voir le texte de la loi de nomination dans la « Gaceta oficial ».

2. — Voir las Novedades de New-York du 25 juin 1916.

3. Listin diario du 18 août 1916.

cessation de paiements continuera jusqu'à ce que l'on arrive à un complet accord sur l'interprétation de la Convention amérigo-dominicaine de 1907, interprétation sur laquelle le gouvernement des Etats-Unis a insisté et de laquelle le gouvernement dominicain a connaissance depuis le mois de novembre dernier ; ou jusqu'à ce que l'actuel gouvernement dominicain soit reconnu par les Etats-Unis. »

Cet avis est du 18 août 1916 ; depuis l'élection du président Henriquez y Carvajal (25 juillet 1916), c'est le premier acte d'une gravité particulière qui attire notre attention. Le gouvernement de la République dominicaine se trouve, de cette manière, privé de toute espèce de ressources ; on veut sa chute ou, surtout, on veut et on espère de lui l'acceptation de « *l'interprétation* » que le gouvernement du président Wilson donnait à certains articles de la Convention de 1907. Déjà, le gouvernement d'Haïti avait cédé en 1915 : celui de Saint-Domingue le suivrait plus ou moins facilement, pensait-on. Eh bien, non ! il résistera, lui, jusqu'au bout.

Pour comprendre la portée de cet « Avis important », il convient d'examiner :

1° Ce que le gouvernement des Etats-Unis entend par « le contrôle des finances établi le 16 juin 1916 » ;

2° L'interprétation de certains articles de la convention amérigo-dominicaine de 1907, que le gouvernement des Etats-Unis voulait imposer depuis le mois de novembre 1915 ;

3° La signification de la phrase de l'avis ainsi conçue : « Ou jusqu'à ce que l'actuel gouvernement domi-

nicain soit reconnu par les Etats-Unis. »

Le contrôle des finances établi le 16 juin 1916 (1)

Vers la fin de mai 1914, la même administration dominicaine que, deux mois plus tard, le président Wilson appellera « Gouvernement *de facto* », avait accepté, avec un caractère temporaire, l'institution d'un contrôle sur les finances dominicaines. M. Bryan, dans sa lettre du 1^{er} juin 1915 au citoyen nord-américain choisi par son gouvernement comme expert financier, énuméra les attributions de celui-ci (2).

1. — Cette idée de contrôler toutes les finances de la République dominicaine se trouve déjà dans le rapport de la commission de pacification de 1911 (Washington Post, 26 novembre 1912.

2. — Gaceta oficial 7 juin 1914 :

a) Rendre effectives les clauses de la Convention de 1907, aidant les fonctionnaires du Gouvernement américain dans la détermination et le règlement de toutes ses dettes pendantes ;

b) Formuler et inaugurer un système convenable de comptabilité publique.

c) Rechercher les moyens propres à augmenter les rentes publiques et ajuster à celles-ci les dépenses publiques, de manière à éviter les déficits.

d) Examiner la validité de toutes réclamations qui puissent être présentées contre le Gouvernement dominicain ;

e) Contresigner tous les chèques, lettres, mandements ou ordres de paiement de fonds dominicains à des tiers.

f) Renseigner les deux gouvernements sur toute dette

Au début de sa lettre, M. Bryan dit que la nomination de cet expert ou contrôleur financier se fait « sous l'article 1^{er} de la Convention de 1907 ». Ces mots tendaient à donner à ce qui se passait une apparence de légalité qui dispensât de demander l'approbation spéciale des Chambres dominicaines. Effort évidemment inutile ! La Convention de 1907 ne parle pas d'un expert financier, mais seulement du receveur et de ses auxiliaires ; d'ailleurs cette convention consiste dans une garantie apportée par la République dominicaine pour le fonctionnement du service de l'emprunt contracté sur la place de New-York, garantie qui implique le recouvrement des droits de douanes par des fonctionnaires librement nommés par le président des Etats-Unis ; mais elle n'institue nullement un protectorat financier semblable à l'arrangement de 1914. Et M. Bryan le reconnaît lui-même lorsqu'il dit au titulaire de l'emploi nouveau : « Vous ne serez

éventuelle, et déterminer si elle est conforme ou non à la Convention de 1907.

g) Exercer tous les pouvoirs d'un inspecteur sur la Réception générale des douanes, le Département des travaux publics, et tous les départements ou bureaux de comptabilité publique.

h) régler les différends pouvant surgir entre le Receveur et le Secrétaire d'Etat des Finances et du Commerce dans les questions n'exigeant pas l'intervention de deux gouvernements.

i) Aider les fonctionnaires compétents du Gouvernement dominicain dans la préparation du budget annuel et les aider encore à ajuster à ce budget les dépenses gouvernementales.

pas sous la juridiction du receveur ni à son service. »

L'état de choses nouveau ne pouvait être régulièrement établi que grâce à l'intervention des Chambres législatives. Le gouvernement de Washington s'en est si bien rendu compte qu'il a cherché, dès qu'il l'a pu, à obtenir la reconnaissance officielle de l'institution d'un expert financier. Celle-ci figurait en première ligne du mémorandum de 1914. Le président de la République dominicaine répondit alors que si l'arrangement de mai 1914 était valable, il ne pouvait que le reconnaître officiellement, mais que, dans le cas contraire, il faudrait le soumettre à la sanction législative.

Cette réponse est très solide en droit. Sans doute l'engagement d'un gouvernement lie son successeur, mais un engagement pris en dehors de l'approbation requise par la constitution ne saurait s'imposer de lui-même. Or, l'administration dominicaine de mai 1914 avait, en acceptant l'institution du contrôleur ou expert financier, transgressé les limites constitutionnelles. Cependant Washington revint à la charge par le mémorandum du 8 janvier 1915 (1), lequel insistait sur le besoin de la reconnaissance officielle du contrôleur, ou expert, ou surintendant des finances, ayant mission de préparer le budget de la République dominicaine et d'approuver et contresigner tous les paiements faits par le gouvernement dominicain. Mais une commission officielle dominicaine envoyée

1. — Les Estados-Unidos y la Republica Dominica, page 65.

à Washington obtint du gouvernement des Etats-Unis la suppression de l'expert (1).

On résolut alors d'élargir les attributions du receveur. Tandis que son rôle s'était borné depuis le 8 février 1907 à recouvrer les droits de douanes et à retenir les sommes nécessaires au service de l'emprunt, on lui confère maintenant le pouvoir de donner des avis sur le règlement des dettes dominicaines, l'amélioration de la comptabilité publique, le moyen d'augmenter les rentes et d'éviter le déficit, la validité des réclamations éventuelles contre le gouvernement dominicain ; on lui donne aussi le droit d'être informé des dépenses publiques, en vue de s'assurer de la non-augmentation de la dette.

Mais tout n'était pas fini. Le 19 novembre 1915, l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Saint-Domingue, présenta au secrétaire d'Etat des affaires étrangères de la République dominicaine une note qui remettait les mêmes questions

1. — Une lettre adressée, le 9 juin 1915, par le département d'Etat de Washington à la Légation de la République dominicaine, disait que : « Le Président des Etats-Unis avait décidé d'éviter toute question de légalité et de propriété dans la nomination d'un expert financier pour le Gouvernement dominicain ou dans l'assignation des devoirs de cet expert, parce que cela était en conflit avec la Constitution et les lois de la République dominicaine. » Archives de la Légation dominicaine à Washington ; « los Estados-Unidos y la Republica Dominicana » page 69.

N'était-ce pas un aveu de la part de Washington ?

sur le tapis (1). Il y était dit que, contrairement à son attente, le gouvernement de Washington n'avait pu être informé de l'augmentation incessante de la dette, que la création d'une dette flottante pouvait, directement ou indirectement, être considérée comme une violation de la Convention de 1907. Ce point est à retenir, parce qu'il servira de prétexte à l'établissement d'un gouvernement militaire nord-américain à Saint-Domingue. Remarquons seulement, pour l'instant, que le président Wilson s'autorise de cette prétendue violation pour réclamer la nomination immédiate d'un conseiller financier de la République dominicaine. Ce conseiller, nommé par le président de la République dominicaine sur la désignation du président des Etats-Unis, et attaché au ministère des finances, devait être chargé de rendre effectives les clauses de la convention de 1907 et être investi, en matière de comptabilité publique, de pouvoirs si étendus qu'ils équivalaient à l'établissement d'un protectorat financier (1). Cette exigence s'accompagnait, du reste, de celle du contrôle militaire.

1. Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires étrangères ; « Les Estados-Unidos y la Republica Dominicana », page 71 et 73.

1. — Les attributions du conseiller financier étaient les suivantes :

1° Rendre effectives les clauses de la Convention de 1907, aidant les fonctionnaires compétants du Gouvernement dominicain dans l'adjudication et l'ajustement de toute dette pendante ;

Le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères dominicaines répondit, le 8 décembre, avec la simplicité du droit, mais non sans angoisse, que le premier devoir du gouvernement était de maintenir l'ordre politique, de réprimer les troubles ; qu'ensuite, il restaurerait l'ordre économique et financier (2) ; qu'au sur-

2° Formuler et établir un système *adequat* de comptabilité publique ;

3. Rechercher les moyens propres à augmenter les rentes publiques en ajustant à celles-ci les dépenses publiques, afin d'éviter les déficits ;

4° Examiner la validité des réclamations qui puissent être présentées contre le Gouvernement dominicain.

5° Contresigner tous les chèques, lettres, mandements ou ordres de paiement de fonds dominicains à des tiers.

6° Renseigner les deux gouvernements sur toute dette éventuelle et déterminer si cette dette est ou non conforme à la Convention 1907 ;

7° Concilier les différends qui puissent se produire entre le Receveur et le Département des Finances et du Commerce, dans les affaires ne nécessitant pas l'intervention des deux gouvernements ;

8° Aider les fonctionnaires compétents du Gouvernement dominicain dans la préparation du budget annuel et les aider à accorder avec celui-ci les dépenses gouvernementales ;

9° Recommander des méthodes avancées pour appliquer les rentes, et faire au ministre des Finances toutes les recommandations qu'il juge nécessaires au bien-être et à la prospérité de la République dominicaine.

2. — Arch. du Secrét. d'Etat des Affaires étrangères (Les Estados Unidos y la Republica Dominicana, p. 79).

plus, il avait déjà donné des preuves de sa bonne volonté à cet égard en convoquant le Congrès et en lui soumettant un nouveau projet de budget, et qu'il se proposait de présenter prochainement à Washington un exposé de l'état de la dette ; qu'enfin, le rétablissement du contrôle donnerait lieu à de dangereux mouvements d'opinion.

Le 5 juin 1916, la Légation des Etats-Unis à Saint-Domingue informa le secrétaire d'Etat des affaires étrangères de l'intention de Washington de procéder à l'établissement immédiat du contrôle de toutes les finances dominicaines (1). Cette prétention s'appuyait, disait-on, sur la clause 3 de la Convention de 1907, aux termes de laquelle « tant que la République dominicaine n'aura pas payé la totalité des bons de l'emprunt, *sa dette publique* ne pourra pas être augmentée, si ce n'est moyennant un accord préalable entre le gouvernement dominicain et celui des Etats-Unis ». Quel était le sens des mots « dette publique » ? C'est une question que nous examinerons très attentivement quand nous étudierons la proclamation lancée par l'officier de la flotte de guerre nord-américaine lors de l'établissement d'un gouvernement militaire dans la République dominicaine par ordre du président Wilson. Qu'il nous suffise de dire, pour le moment, que chacun des gouvernements en cause avait son interprétation : l'une donnait à l'expression

1. — Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires étrangères ; « Les Estados-Unidos y la Republica Dominicana » page 102.

dette publique une signification très large ; l'autre l'entendait d'une manière restreinte et comme synonyme de dettes dérivant d'un emprunt. Quelle que soit l'opinion qu'on accepte à ce sujet, il s'agit de savoir si les Etats-Unis pouvaient invoquer la clause dont il s'agit pour imposer un contrôle financier.

Or le fait même qu'il y ait eu deux interprétations des mots « dette publique » devait conduire à une réponse négative. « Les Etats qui ont conclu un traité, disent Funck-Brentano et Sorel (1), sont seuls maîtres de l'exécuter et de l'interpréter. Ils sont souverains dans l'interprétation comme ils l'ont été dans les négociations. Il faut donc suivre dans l'interprétation des traités les mêmes règles que dans la négociation, et toutes ces règles se ramènent à une seule qui est de chercher dans le sens à donner aux clauses du Traité ce que l'on a dû chercher en rédigeant ces clauses : c'est le meilleur moyen de concilier les devoirs, le droit et les intérêts des contractants ». Donc, il ne suffit pas que le gouvernement des Etats-Unis ait cru et déclaré que la clause 3 de la Convention du 8 février 1907 lui donnait un droit, quoique non expressément, pour qu'il imposât cette manière de voir au gouvernement de la République dominicaine qui, lui, soutenait le contraire en s'appuyant sur le texte et sur l'esprit de la convention. « Ils (les Etats) disent encore Funck-Brentano et Sorel (2), les ont (les trai-

1. — Précis du droit des gens page 124.

2. — Op. cit. page 117.

tés) en effet négociés à titre d'Etats souverains et indépendants ; ils étaient toujours libres de ne pas les signer et du moment qu'ils ont contracté des obligations, ils doivent les observer, s'ils cessent de le faire, ils manquent au respect qu'ils doivent aux autres Etats et ils détruisent ainsi les principes mêmes du respect qu'ils ont le droit d'en attendre ». Or, imposer une manière de voir qui ne se fonde pas sur une stipulation expresse, dire « *nous estimons avoir le droit* » sans en faire la preuve et sans admettre la nécessité de faire départager les opinions, c'est assurément violer la convention elle-même ; c'est se soustraire volontairement au régime du droit international et s'engager dans une voie qui mène trop souvent à la violence. « Les Etats n'ont pas le droit de violer les traités ; la violation des traités ne leur donne aucun droit : elle détruit le rapport des droits qui liaient les Etats signataires du Traité ; elle est un fait et rien de plus (1). »

Comment le chef d'un Etat, organisation politique d'un peuple si grand qui a donné tant de preuves, le long de son histoire si brillante, d'attachement au droit, comment le président Wilson, cerveau et volonté dont sortira bientôt la première réalisation de ce rêve si vieux et si noble d'une Société des Nations, invoque-t-il sa propre interprétation d'un texte international comme un titre indiscutable et l'impose-t-il à lui-même ? Mais alors, à quoi bon tant d'efforts

2. — Funck-Brentano et Sorel. Op. cit. page 126.

pour arriver à mettre debout un droit positif digne d'être respecté par chacun, si tel Etat se contente de dire : « Voici ma manière de penser et je l'applique de gré ou de force ? » Avec une telle conception, tout s'écroule et il faut dire adieu à l'espoir d'un développement de l'esprit international menant au règne des rapports de droit entre les Etats. La Convention du 8 février ne peut donc pas servir à justifier la voie choisie par M. Wilson : il fallait vider le litige autrement. Et si ce qu'on voulait était d'arriver quand même à l'établissement d'un contrôle financier, parce qu'on le jugeait condition *sine qua non* du relèvement et du progrès d'un peuple, ou encore parce qu'on voulait servir les ambitions et les appétits d'un autre, il aurait fallu le dire tout simplement ; du moins, par là, on se serait et on nous aurait épargné le triste spectacle d'afficher une prétention au nom du droit contre le droit.

D'ailleurs, cette prétention était condamnée par le texte même de la Convention du 8 février 1907, qui ne vise que le recouvrement des droits de douanes ; son article premier parle uniquement, en effet, du Receveur général des douanes, des droits et des tarifs de douanes.

Le gouvernement du président Wilson n'en persista pas moins dans son insoutenable conduite (1). Il vio-

1. — Nouvelle lettre du ministre des Etats-Unis le 16 juin 1916. Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires étrangères (Les Estados-Unidos y la República Dominicana, page 105).

lait ainsi la Convention de 1907 d'une double façon : en englobant les rentes internes dans celles qui tombaient sous les attributions du Receveur général des douanes, et en faisant opérer par ce receveur le paiement des dépenses prévues par le budget, contrairement à la clause première de la dite convention. Il violait encore la Constitution dominicaine qui établit que le gouvernement dominicain effectuera les paiements prévus par le budget. Mais qu'importait la Constitution d'un petit peuple !

Un échange de communications eut alors lieu entre Washington et Saint-Domingue (1). Ce qui en ressort

1. — Protestation du Conseil des Secrétaires d'Etat dominicains, le 16 juin 1916. Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires étrangères.

Lettre du Receveur général des Douanes dominicaines s'adressant *directement* au Secrétaire d'Etat des Finances et de Commerce de Saint-Domingue et lui disant : (Les Estados-Unidos y la República Dominicana, page 104. Et Archives du Secrétariat des Finances). « Monsieur le Secrétaire d'Etat, j'ai l'honneur de vous informer que les suivantes instructions de la Direction des Affaires insulaires ont été reçues, par câble, aujourd'hui, vendredi 16 juin 1916, par le Receveur Général des Douanes dominicaines : Sous la demande du Département d'Etat, le Receveur assumera tout de suite le contrôle des finances du Gouvernement dominicain, le recouvrement des rentes internes et le déboursement des fonds dominicains. »

« D'accord avec ces instructions, le Receveur a assumé ce contrôle, en attendant l'achèvement des nouvelles dispositions qui impliquent un tel changement, et vous êtes prié, respectueusement, de le notifier officiellement

clairement, c'est que, tandis que le secrétaire d'Etat dominicain se place sur le terrain juridique pour contester la prétention des Etats-Unis, le gouvernement de M. Wilson procède d'une manière toujours

à tous les fonctionnaires subalternes du gouvernement. » Et la note termine par cette phrase incroyable quand on se rappelle que celui qui l'écrit est un fonctionnaire du choix du Président d'un grand Etat civilisé et qu'il l'adresse à un Secrétaire d'Etat d'un pays jusqu'à alors souverain en fait et en droit : « Je vous prie d'avoir la bonté de passer par ce bureau demain samedi 17 juin à dix heures du matin afin de traiter avec le Receveur général cette affaire ». A entendre ceci, on croirait qu'il s'agit de fonctionnaires d'un même pays et d'une même administration dont l'un serait hiérarchiquement au-dessus de l'autre : Mais non, c'est en ces termes que la personnalité choisie par le Président Wilson pour recouvrer les droits de douane d'après la Convention de 1907 écrit, au Chef du Département des Finances d'une des vingt Républiques d'Amérique latine. Le panaméricanisme n'aura qu'à regretter un jour des manquements de cette nature, que les nations américaines oublieront difficilement.

Le 17 juin, le Secrétaire d'Etat des Finances et du Commerce répondit par une lettre qui est un exemple de fermeté ; la voici : (Archives de Secrétariat d'Etat des Finances de la République dominicaine ; et « *Los Estados-Unidos y la Republica dominica*, » page 105). « M. le Receveur général : Votre étrange communication datée du 16 de ce mois de juin se justifierait seulement si les fonctions du Receveur général des douanes dominicaines avaient leur fondement sur quelques prérogatives du Département d'Etat des Etats-Unis, donnant à celui-ci la capacité souveraine de disposer sur tout ce qui se réfère aux rentes de la République dominicaine et l'inversion

impérative. *Il affirme un simple rapport de force.* Sous prétexte d'initier le peuple dominicain au libre jeu des institutions démocratiques, il commence à lui montrer le peu de cas qu'il conviendrait de faire de sa Constitution.

des mêmes. Mais, ni le Département d'Etat n'a cette capacité souveraine, ni vous avez d'autres attributions que celles que vous indique, très clairement, le Traité conclu librement, le 8 février 1907, entre les Gouvernements de la République dominicaine et des Etats-Unis, parmi lesquelles attributions ne figure pas celle d'assumer le contrôle des finances du Gouvernement dominicain, ni les recouvrements des rentes internes ni de faire les déboursements de fonds dominicains.

« S'il était possible que les stipulations contenues dans un traité international soient modifiés par la volonté de l'une seule des nations signataires, il ne conduirait à rien de conclure des pactes entre des Etats souverains, et les rapports internationaux, au lieu d'être réglés par le Droit, dépendraient exclusivement du vouloir du plus fort. Heureusement, pour la République dominicaine, que les Etats-Unis sont le pays qui éprouve la plus sincère dévotion pour le Droit ; et à coup sûr, son gouvernement n'insistera pas en vue de soutenir les exigences contenues dans votre note et cela pour ne pas porter atteinte à la situation juridique créé par le Traité du 8 février 1907.

« D'un autre côté, il ne servirait à rien que le Secrétaire d'Etat des Finances et du Commerce de la République dominicaine prît des mesures ayant pour but de modifier un traité international car, les traités que la République dominicaine négocie, comme les modifications y introduites, ne peuvent être considérés comme valables qu'à la suite de l'approbation donnée par le Congrès national (art. 35, § 17 de la Constitution).

En face de l'ordre de M. Wilson, et de la volonté bien arrêtée de celui-ci de le faire exécuter coûte que coûte, le secrétaire d'Etat dominicain accomplit un geste qui l'honorera toujours devant sa patrie et devant le Droit : il se démit de ses fonctions plutôt que de paraître devenir un instant complice de l'œuvre

« Si le Gouvernement des Etats-Unis, avec l'objet d'établir au profit de la République dominicaine une organisation plus efficace des rentes de celle-ci, désire introduire des modifications au traité de 1907, les suggestions à cet égard doivent être acheminées par le Secrétariat d'Etat des Affaires Etrangères et non par celle du Secrétariat d'Etat des Finances et du Commerce.

« Comme conséquence des communications précédentes, ce Secrétariat d'Etat croit devoir vous communiquer, M. le Receveur général que : tant que le traité de 1907 ne soit pas modifié par une nouvelle Convention internationale, le recouvrement des rentes internes et les déboursements de fonds dominicains sont des fonctions qui correspondent exclusivement au Gouvernement dominicain ; et que la Réception générale ne peut pas assumer le contrôle des finances dominicaines. » Jamais un Etat faible ne rappela plus admirablement à un Etat fort que la force n'est pas le droits dans les rapports entre les Etats !

A cette communication, le Receveur général répondit, le 18 juin 1916, dans des termes qui peuvent se résumer ainsi : « Je ne raisonne pas ; j'ai l'ordre d'appliquer les instructions relatives au contrôle de la Réception générale sur les finances du Gouvernement dominicain, avec ou sans l'aide ou l'acceptation de ce gouvernement. » (Les Estados-Unidos y la Republica Dominicana p. 107. Archives du Secrétariat d'Etat de Finance et du Commerce).

de Washington (1). Le contrôle financier était dépourvu de tout fondement juridique. Si la République dominicaine eût été capable d'y résister matériellement, c'eût été la guerre immédiate entre Washington et Saint-Domingue, au moment même où M. Wilson déclarait que les Etats-Unis étaient « trop fiers pour se battre ».

*L'interprétation de certains points de la convention
américo-dominicaine de 1907*

Quels sont, en dehors de l'institution du contrôle financier dont nous venons de parler, ces points à interpréter et dont le gouvernement des Etats-Unis faisait dépendre le renouvellement des paiements pour le compte du gouvernement dominicain ?

Le premier était relatif à l'organisation de la force armée dominicaine. Dès le 8 janvier 1915, le gouvernement des Etats-Unis faisait remarquer que le gouvernement dominicain n'étant menacé par aucun ennemi extérieur, la présence d'une armée dominicaine

1. — Dans sa dernière réponse au Receveur général, datée du 19 juin, il disait qu'il préférerait s'éloigner de la direction des finances dominicaines, car, le Droit étant méconnu, seule arme avec laquelle on aurait pu soutenir la capacité de la République dominicaine pour le maniement de ses rentes, le gouvernement n'avait aucun moyen d'obliger les Etats-Unis à respecter le traité librement conclu le 8 février 1907. (Les Etats-Unis y la República Dominicana p. 108. Archives du Secrétariat d'Etat des Finances et du Commerce.)

insuffisamment disciplinée pouvait être un facteur de troubles internes, et qu'il était très désirable de réduire les dépenses de l'armée, atteignant près de 50 0/0 du budget total, au profit de l'instruction et des travaux publics. Les Etats-Unis promettaient, d'ailleurs, toute l'aide utile à la réorganisation de la police et à la création de la garde civile destinée à remplacer l'armée et la garde républicaine (1).

Les relations historiques, géographiques, économiques et amicales de la République dominicaine et des Etats-Unis pouvaient permettre de considérer la proposition faite par ces derniers comme rentrant dans le cadre des choses possibles. Mais, tout d'un coup, le 19 novembre 1915 (1), les choses changèrent d'aspect. Dans la fameuse note de cette date le gouvernement de Washington prétendit imposer par sa seule volonté, non pas une interprétation, mais une nouvelle réalisation de la Convention de 1907. Aux termes de cette note, l'organisation existante serait abolie. Une garde civile serait organisée dont le directeur serait désigné par le président des Etats-Unis et nommé par celui de la République dominicaine. Il en serait de même des autres officiers. En principe, directeur et officiers seraient tous des Nord-Américains, sauf la possibilité, dépendant du bon vouloir

1. — Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires Etrangères. Les Estados-Unidos y la República Dominicana p. 66.

1. — Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires Etrangères (22-24 avril 1916).

du directeur de la garde civile par le Président de la entrer. Le nombre des officiers, les armes, les munitions, leur transport dans le pays seraient aussi à la discrétion du directeur. A celui-ci appartiendraient, à l'exclusion du gouvernement dominicain et du Congrès, les attributions réglementaires ou législatives ; et, si des conflits se produisaient entre ce directeur et le gouvernement dominicain, ils seraient tranchés par le président des Etats-Unis lui-même. Un tel système violerait l'article 35 parag. 22 de la Constitution de 1908, lequel dispose que seul le Congrès peut rendre des ordonnances en matière d'armée de mer et de terre et fixer annuellement les effectifs de l'armée permanente ; il violerait également l'article 53 parag. 5, aux termes duquel le président de la République est le chef supérieur de l'armée et de la flotte et l'administrateur des biens de la nation.

Quelle eût donc été la situation de la République dominicaine si les points de vue de Washington avaient été acceptés par le gouvernement constitutionnel qui, né le 25 juillet 1916, allait durer jusqu'au jour où le président Wilson y mit fin par l'organe du capital H. S. Knapp et au moyen de la violence la plus caractérisée ? Militairement, la force aurait pu être retirée, sur un mot de Washington, au gouvernement issu de la volonté populaire. Financièrement, les rentes internes, confondues avec celles faisant l'objet de la Convention de 1907 et avec le reste des rentes douanières, le gouvernement dominicain n'aurait eu aucun pouvoir de recouvrement. Les déboursments pour le compte du gouvernement dominicain

ne se feraient que sur l'ordre du contrôleur financier. A la tête des travaux publics se trouvait, d'ailleurs, un citoyen nord-américain ; le gouvernement des Etats-Unis (note du 8 janvier 1915) (1) demandait que ce directeur des travaux publics ne pût être révoqué sans son assentiment, et qu'il eût le droit de choisir et de congédier ses subordonnés. La même note proposait un régime identique pour les téléphones et les télégraphes. Pour ne retenir que les deux grandes catégories d'opérations surveillées ou contrôlées, les financières et les militaires, la situation de la République dominicaine aurait été celle d'un protectorat.

*Reconnaissance du gouvernement dominicain
par les Etats-Unis*

L'avis important privait le gouvernement de la République de toutes sortes de moyens financiers aussi longtemps que l'accord ne serait pas intervenu sur l'interprétation des différents points de la Convention de 1907 ou que le gouvernement des Etats-Unis n'aurait pas reconnu le gouvernement de la République dominicaine. Ceci était présenté comme conséquence de cela. Que le gouvernement dominicain acceptât la manière de voir de Washington, et tout irait pour le mieux ! La reconnaissance viendrait aussitôt ! Cette façon d'agir cadrerait mal assurément

1. — Les Estados-Unidos y la República Dominicana, page 65. Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires Etrangères.

avec les idées que M. Wilson devait plus tard exposer dans ses 14 points et faire admettre dans le préambule du Pacte de la Société des Nations.

En pure justice internationale, le gouvernement constitutionnel de la République dominicaine réunissait toutes les conditions d'un véritable gouvernement. Et c'est précisément pour empêcher ce gouvernement de pouvoir maintenir l'ordre, que le président Wilson lui arracha la possibilité de faire tous recouvrements de rentes, tous déboursements de fonds, et même l'obligea à suspendre le paiement, fût-il fait par le receveur-contrôleur lui-même, des traitements de ses employés, des pensions et des subventions aux hôpitaux. Etrange attitude ! Washington, qui avait reconnu tant de gouvernements beaucoup moins dignes que celui dont nous parlons, et qui avait traité avec eux, aurait dû reconnaître un gouvernement procédant d'une source constitutionnelle et composé d'une manière respectable.

Les négociations entre Washington et Saint-Domingue se poursuivirent sous une double pression : le Receveur général était maître, en fait, de toutes les ressources financières du pays, et la ville de Saint-Domingue était occupée militairement par les forces des Etats-Unis depuis le mois de mai 1916.

Le 23 août 1916, l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Saint-Domingue fit parvenir à l'exécutif dominicain un projet de décret ou de déclaration qu'il conseillait au Président de prendre ou de faire. Ce projet était présenté comme un moyen d'arriver à la reconnaissance du gouver-

rement dominicain par les Etats-Unis. Le président de la République dominicaine demanda alors au secrétaire d'Etat des finances et du commerce, un rapport sur les propositions des Etats-Unis. Ce rapport, daté du 9 septembre (1), conclut au besoin d'accepter l'assistance du gouvernement des Etats-Unis, mais à la condition qu'on limitât cette assistance à des points déterminés.

En matière financière, la République dominicaine donnait une preuve éclatante de sa bonne volonté ; elle allait jusqu'au maximum de ce qu'un Etat peut céder devant une influence étrangère et en vue d'une meilleure organisation de ses services publics ainsi que d'un acheminement certain au progrès économique ; elle acceptait la désignation d'un conseiller attaché au secrétariat d'Etat des finances et du commerce, à qui ce secrétariat prêterait aide efficace, et dont les attributions seraient assez étendues (1).

1. — Les Estados-Unidos y la Republica Dominicana, » page 135 et s.

1. — Aider les fonctionnaires dominicains compétents dans le règlement et adjudication de la dette pendante ; rechercher et assurer les moyens d'augmenter les rentes publiques et d'ajuster à celles-ci les dépenses publiques : formuler et établir un système *adecuado* de comptabilité publique ; rechercher la validité de toutes les réclamations qui seraient présentées contre le Gouvernement dominicain et renseigner les deux gouvernements quant à cela ; contresigner tous les chèques, lettres de change, mandements et ordres contre des fonds dominicains, en conformité avec le budget ou autres lois de dépenses ;

Dans le domaine militaire, le rapporteur était d'avis que l'on demande au gouvernement de Washington qu'il recommande à celui de Saint-Domingue « des officiers académiques de hauts grades et de grande expérience qui, sous les ordres du président de la République dominicaine, et en vertu de contrats d'une durée minima de 4 ans, assumeraient la tâche d'organiser et d'instruire les forces armées dominicaines ; qu'il suggère en outre les règlements qui doivent être votés pour atteindre ces fins ».

Le 20 septembre 1916, le gouvernement de la République dominicaine soumit un projet d'accord qui

veiller à ce que dans la formation de la loi du budget, on n'établisse des recettes qui ne se trouvent pas justifiées par le recouvrement de l'année antérieure, quand il s'agirait de rentes créées une année auparavant, tout au moins, et à ce que des dépenses indispensables ne soient pas votées en les basant sur des rentes dont le rendement soit inconnu ; requérir la soumission au jugement correspondant de tout employé des finances qui ait encouru une responsabilité, et s'il y avait des négligences dans la poursuite, suspendre le paiement du salaire de cet employé et de tous ceux qui négligent sa poursuite ; recommander des méthodes avancées, d'appliquer les rentes et faire au Secrétaire d'Etat des Finances toutes les recommandations qu'il jugerait nécessaires au bien-être et à la prospérité de la République dominicaine, étant entendu que la faculté du receveur général de percevoir et d'appliquer les recettes des douanes, aux termes de l'article 1 de la Convention de 1907, ne sera pas affectée sur ces recommandations.

n'était que l'application du rapport que nous venons d'analyser (1).

1. — En voici les grandes lignes. (Les Estados-Unidos y la Republica dominicana p. 141 et suiv...)

« La République dominicaine, désirant réaliser les réformes nécessaires au maintien de l'ordre et de la tranquillité, et, par conséquent, la régularisation des Finances ;

Et les Etats-Unis d'Amérique, intéressés dans la réalisation de ces réformes pour la plus grande sûreté des droits que la Convention dominicaine de 1907 leur accorde, et désirant coopérer à ces réformes dans un esprit de cordiale amitié pour la République dominicaine.

Ont décidé de conclure une convention à telle fin, et pour cela ont nommé (ici se place les noms des représentants à nommer) lesquels, après s'être communiqué leur plein pouvoir et les avoir trouvé bons et dans la forme correcte) ont convenu ce qui suit : » Suivent six articles ; le premier établit que la République dominicaine s'oblige à réaliser, dans un délai à déterminer et à compter à partir des ratifications de cet accord, des réformes politiques et administratives dans le sens ci-dessous :

1° Enlever aux Gouverneurs de Provinces et autres autorités militaires et civiles, le droit de recruter ou d'engager des membres de la force armée sans un ordre précis du Pouvoir Exécutif publié dans le *Journal Officiel*. Des peines suffisantes sanctionneront cette disposition.

2° Punir également ceux qui, exerçant le Pouvoir Exécutif, ordonnent des recrutements ou des engagements, qu'il faudrait payer avec les deniers publics, de forces armées au-dessus du nombre fixé par le Congrès national.

3° Sanctionner également tout détournement de fonds

Les représentants des Etats-Unis, ne trouvant pas ce projet à leur goût, parce qu'il s'éloignait des grandes lignes de réformes antérieurement proposées par

publics de leurs fins légales, ou tout prêt obtenu pour le compte du gouvernement, ou toute exigence de donations ou de contributions, alors même que les autorités civiles ou militaires, ou toute autre personne, aient fait ces actes sous prétexte du maintien de l'ordre public ;

4° Punir toute autorité ordonnant des emprisonnements sans ordre du juge compétent, à moins qu'on se trouve dans le cas de flagrant délit de droit commun.

Par l'article 2, la République dominicaine s'oblige à respecter dans la confection du budget certaines règles à savoir :

1° On suppose des rentes dont la création date d'au moins une année : le calcul des recettes doit être basé sur les recouvrements de l'année antérieure.

2° On ne doit pas fonder des dépenses indispensables sur des rentes à rendement inconnu.

3° On ne doit pas voter un budget annuel qui ne contienne, pour les dépenses imprévues, une provision à la disposition du Pouvoir Exécutif d'au moins 5 0/0 des rentes prévues et à la disposition du Congrès d'au moins 10 0/0 de ces rentes.

Par l'article 3, la République dominicaine s'oblige à maintenir et à exécuter des lois assurant la prestation de caution par ceux qui sont chargés de recouvrer et de manier les fonds publics. De plus, on devra juger et punir sans demeure tout employé de finances ayant engagé sa responsabilité.

L'article 4 dit que la République dominicaine accepte l'institution d'un Conseiller financier, nommé par le Président de la République sur recommandation faite par le Président des Etats-Unis. Il énumère les attributions de ce Conseiller : elles sont essentiellement celles

eux quant à la création de la garde civile, se bornèrent à confirmer la note de novembre 1915 (1).

Mais le gouvernement dominicain avait fait trop de concessions pour pouvoir céder. Dans un mémorandum du 15 octobre 1916 il exposa aux Etats-Unis les raisons qu'il avait de ne pas déférer aux exigences de ces derniers (2). Ce mémorandum, dû à un secrétaire d'Etat qui comptait parmi les personnalités juridiques les plus en vue de la République dominicaine, (M. Cabral y Baez), établissait d'abord deux idées maîtresses : en premier lieu, qu'il n'existait pas de rapport de cause à effet entre la Convention du 8 février 1907 et l'organisation de la garde civile, telle que celle-ci était conçue dans la note du 19 novembre

que nous avons trouvées dans le rapport du Secrétaire d'Etat des Finances et du Commerce ; on y ajoute celle de veiller à l'exécution du présent traité et d'en informer les deux gouvernements.

Par l'article 5, la République dominicaine consent à voir les rentes internes tomber sous les attributions de recouvrement du Receveur général des douanes. Il y est dit en outre que cette Réception générale ne pourra faire application de ces fonds (rentes intérieures), ni de ceux dont il s'agit dans la Convention de 1907 (partie des rentes douanières, destinées aux besoins de l'administration dominicaine), que suivant les ordres du Gouvernement dominicain qui ne soient pas en désaccord avec le budget ou les autres lois de dépenses publiques.

Enfin l'article 6 traite de la manière de fixer le salaire du conseiller.

1. — Les Eslados-Unidos y la Republica dominicana p. 141 (Archives des Affaires Etrangères.)

2. — Idem p. 145 et s.

1915 ; et en second lieu, que les Etats-Unis ne pouvaient émettre des exigences qui violaient la Constitution dominicaine et les droits essentiels de la souveraineté. Or, si l'on admettait la garde civile comme la seule force militaire et de police, on violait les lois dominicaines établissant une police municipale, une police de carabiniers et des ports, une armée permanente et une garde républicaine. Il faudrait une loi dérogatoire. De plus, la Constitution de 1908 (art. 22 et 87), consacre l'existence d'une armée permanente. Il faudrait donc modifier aussi la Constitution. Le memorandum montrait que la nomination du directeur, pour quelques officiers dominicains d'y République dominicaine était une pure formalité, puisque le choix en était fait par le président des Etats-Unis ; or, l'article 53 de la Constitution de 1908 attribue expressément ce droit au Président de la République dominicaine. Le memorandum critique ensuite la faculté que la note nord-américaine donnerait au directeur de réglementer et légiférer sur les matières visées car, au fond, le gouvernement et le Congrès ne pourraient que confirmer ou ratifier l'œuvre du directeur, or, la Constitution de la République dominicaine (art. 35, § 22) attribue au Congrès le droit de légiférer sur les armées de terre et de mer et de fixer annuellement les effectifs de l'armée permanente ; de plus, l'art. 53, §3, dit qu'il appartient au Président de la République d'expédier les instructions et les règlements pour l'exécution des lois. D'ailleurs, on ne peut pas davantage accepter l'idée de remettre au Président des Etats-Unis le droit de tran-

cher les conflits pouvant naître entre le Président de la République et le directeur de la garde civile. L'article 2 de la Constitution de 1908 s'y oppose : « car cela renfermerait une délégation de pouvoirs faite au profit d'un chef d'Etat étranger. Et du reste concevrait-on, dit le secrétaire d'Etat, qu'un subordonné impose sa volonté à son chef immédiat ? Or, ici, ce chef c'est le Président de la République. (Article 53 de la Constitution de 1908. Le Président de la République

Le secrétaire d'Etat conclut à l'impossibilité d'accepter les exigences des Etats-Unis, contraires à la fois à la Charte fondamentale de l'Etat dominicain et aux idées de M. Wilson sur l'égalité et la souveraineté des Etats (1).

1. — « Ainsi, dit-il, qu'on le voit, d'après tout ce qui vient d'être exposé, si le Président de la République dominicaine n'accepte pas les exigences des Etats-Unis, ce n'est pas par une crainte d'animadversion des politiciens, ni par un téméraire esprit de résistance, ni par aucun autre motif inqualifiable, mais seulement parce qu'il n'a pas le droit d'accepter les exigences des Etats-Unis ; parce que la charte fondamentale de l'Etat le lui défend ; parce qu'il commettrait un parjure en violant la Constitution et les lois de la République, qu'il jura solennellement d'observer et faire observer au nom de Dieu et de la Patrie ; et parce que, en somme, les exigences ci-dessus lèsent, dans leur essence même, les droits émanant de la souveraineté de l'Etat dominicain. Le Président Wilson qui, maintes fois, s'est déclaré ardent défenseur du principe de l'égalité des Etats et du respect de la souveraineté des Etats faibles, ne peut maintenir, en face de la République dominicaine, une

Le Président Wilson allait-il donc reconnaître la bonne volonté du gouvernement dominicain et être logique avec ses propres idées ? Allait-il dire au peuple dominicain : « Votre grand frère qui occupe une si belle partie de notre continent américain, vous tend la main et vous aidera à triompher de toutes vos difficultés au nom de la doctrine de Monroe dûment comprise » ? Nullement. Et ce fut là, ainsi que l'a dit M. Roosevelt dans un de ses derniers discours l'une des plus funestes erreurs du Président Wilson dans lequel tant de peuples avaient mis un si grand espoir. La voie où Wilson s'engageait résolument allait bientôt aboutir à un acte que de nombreux hommes d'Etat nord-américains ont, par la suite, grandement regretté.

Un nouveau budget, voté par les Chambres le 1^{er} juillet et le 10 août 1916, avait été promulgué le 30 septembre (1). Mais le Receveur général, le 17 octobre, déclara qu'il l'ignorerait tant que le gouvernement des Etats-Unis ne reconnaîtrait pas celui de la République dominicaine (2). Le secrétaire d'Etat aux Finances répondit que ce n'était qu'un fait et qu'en droit le nouveau budget, ayant été vote, promulgué et publié conformément à la Constitution, réunissait toutes les conditions légales d'existences (3). Vérité cer-

attitude qui est en opposition évidente avec ses propres idées. »

1. — Gaceta Oficial 2.743.

2. — Listin diario 21-8-1916.

3. — Idem 21-8-1916.

tain ! La Constitution est le bien propre d'un Etat qui est seul maître de la modifier et seul juge des droits qu'elle lui confère et des devoirs qu'elle lui impose à l'égard des autres Etats. Cependant, le 29 novembre 1916, le capitaine Knapp, commandant les forces des croiseurs nord-américains, lance une proclamation qui établit un gouvernement militaire nord-américain dans la République dominicaine, au nom et sur l'ordre du Président des Etats-Unis, et déclare le territoire de la République sous l'empire de la loi martiale (1).

1. — Cette proclamation était ainsi conçue :

« Considérant que : il a été conclu une convention entre les Etats-Unis d'Amérique et la République dominicaine, le 8 février 1907, dont l'article 3 dit : Tant que la République dominicaine n'ait pas payé la totalité des bons de l'emprunt, sa dette publique ne pourra être augmentée que moyennant un accord préalable entre le Gouvernement dominicain et les Etats-Unis. Un accord semblable, sera aussi nécessaire pour modifier les droits d'importation de la République, et, comme condition indispensable pour que ces droits puissent être modifiés, il faudra que l'exécutif dominicain prouve, et que le Président des Etats-Unis reconnaisse que, en prenant pour base les importations et exportations des deux années précédant celle où on veut modifier les dits droits, et calculant le montant et la classe des effets importés ou exportés dans chacune de ces deux années, au taux des droits qu'on voudrait établir, le total net de ces droits de douanes dans chacune de ces deux années, dépasse la somme de deux millions de dollars or américain, et,

« Considérant que le gouvernement dominicain a

En même temps, le gouvernement militaire interdit le port ou la possession d'armes ou d'explosifs par d'autres personnes que celles composant les forces

violé cet article 3 en plusieurs occasions ; et,

« Considérant que, le Gouvernement dominicain a donné, de temps à autre, comme explication de cette violation, le besoin d'engager des dépenses extraordinaires, conséquence de la répression des révolutions ; et,

« Considérant que, le Gouvernement des Etats-Unis, avec beaucoup de patience et avec le désir amical d'aider la République dominicaine à maintenir la tranquillité domestique et à remplir les stipulations de la Convention ci-dessus, a apprêté pour le Gouvernement dominicain certaines mesures nécessaires, que le Gouvernement dominicain a préféré ne pas accepter ou a été incapable d'accepter ; et,

« Considérant que, en conséquence, la tranquillité domestique a été troublée et n'est pas encore rétablie, et que l'accomplissement de la Convention pour l'avenir, de la part du Gouvernement dominicain n'est pas assuré ; et,

« Considérant què, le Gouvernement des Etats-Unis a résolu que le moment est arrivé de prendre des mesures, pour assurer l'accomplissement des dispositions de la Convention ci-dessus de la part de la République dominicaine et maintenir la tranquillité domestique dans cette République, laquelle est nécessaire à un tel accomplissement.

« Maintenant, partant, moi H. S. Knapp, capitaine de Marine des Etats-Unis, commandant la force des Croiseurs de l'Escadre de l'Atlantique des Etats-Unis d'Amérique et les forces armées des Etats-Unis d'Amérique placées sur différents points, au-dedans et au-dehors de la République dominicaine, agissant sous l'autorité et par ordre du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique,

d'occupation et une censure rigoureuse fut établie sur la presse, les télégraphes, les téléphones, les câbles, les postes, etc...

« Je déclare et je proclame à tous ceux que cela puisse intéresser, que la République dominicaine est, par la présente proclamation, mise dans un état d'occupation militaire par les forces sous mon commandement et est soumise au Gouvernement militaire et à l'exercice de la loi militaire applicable à une telle occupation.

« Cette occupation militaire n'est pas entreprise dans aucun but, immédiat ni ultérieur, de détruire la souveraineté de la République dominicaine, mais, au contraire, avec l'intention d'aider ce pays à retourner à une condition d'ordre interne qui le rende apte à accomplir les dispositions de la Convention ci-dessus et les obligations qui lui correspondent comme membre de la famille des Nations.

« Les lois dominicaines resteront donc en vigueur, pourvu qu'elles ne se trouvent pas en conflit avec les buts de l'occupation ou avec les règlements nécessaires établis à cet effet, et une administration légale continuera à fonctionner entre les mains d'officiers dominicains dûment autorisés, sous la surveillance et le contrôle de la force des Etats-Unis qui exerce le Gouvernement militaire. L'administration ordinaire de la justice, aussi bien pour des cas civils que pour des cas criminels, au moyen de Cours dominicaines régulièrement constituées, ne sera pas interrompue, par le Gouvernement militaire maintenant établi ; mais les cas où il s'agisse d'un membre des forces des Etats-Unis ou dans lequel il y ait mépris ou défi de l'autorité du Gouvernement militaire, seront jugés par un tribunal établi par celui-ci.

« Toutes les rentes qui parviennent au Gouvernement dominicain, y compris les droits et impôts non encore

Le 9 décembre, le capitaine Knapp prit possession du palais du gouvernement. Le Président quitta le territoire dominicain, après une correcte, mais ferme protestation adressée au gouvernement des Etats-

payés, qu'il s'agisse des droits de douane tombant sous les stipulations de la Convention conclue le 8 février 1907 par laquelle on établit la Réception des douanes, Réception qui subsistera en effet, ou qu'il s'agisse des rentes internes, seront payées au Gouvernement militaire, lequel, pour le compte de la République dominicaine, veillera sur ces rentes et fera tous les déboursments légaux nécessaires à l'administration du Gouvernement dominicain et au but de l'occupation.

« J'invite tous les citoyens dominicains et les personnes qui résident ou sont de passage à Saint-Domingue, à coopérer avec les forces des Etats-Unis réalisant cette occupation, afin que leur gestion soit promptement réalisée et que le pays retourne à l'ordre et la tranquillité domestique et à la prospérité qui peut seulement être réalisée sous ces conditions. Les forces d'occupation des Etats-Unis sous mon commandement agiront d'après la loi militaire qui gouverne leur conduite, respectant, comme il est dit, les droits personnels et de propriété des citoyens dominicains et de ceux qui résident ou sont de passage à Saint-Domingue, et maintiendront les lois dominicaines pourvu que celles-ci ne se trouvent en conflit avec le but de cette occupation.

« Le texte original de cette proclamation, en langue anglaise l'emportera en toutes questions d'interprétations. »

(Texte espagnol. Les Estados-Unidos y la Republica Dominicana Nabana 1919 p. 174. Texte anglais : The american Journal of International Law 1917 supplément).

Unis. Celui-ci demeura inébranlable dans ses résolutions aussi regrettables pour l'esprit panaméricain que pour le droit international (1).

C'est ainsi qu'à partir du 29 novembre 1916 un gouvernement militaire nord-américain existe à Saint-Domingue. Quant à l'occupation militaire, qui s'était étendue lentement du 15 mai au 29 novembre à la plus grande partie du pays, elle fut complétée.

**

Cette proclamation du 29 novembre 1916 a été commentée par M. Philip Marshall Brown dans *The American Journal of International Law* (1). C'est sur cet article que les auteurs européens se sont appuyés pour qualifier et exposer l'occupation militaire en question (2) ; et c'est précisément pour cela qu'il nous semble nécessaire de faire suivre le texte de la proclamation du capitaine H.-S. Knapp d'une analyse de cet article.

Pour cet auteur, « la base spécifique de l'interven-

1. — Les Estados-Unidos y la Republica dominicana p. 185 et suiv. Voir aussi la lettre du Président aux Présidents de la Chambre et du Sénat (idem p. 182), ainsi que la communication faite par le secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères à M. Lansing (idem p. 188, 189 et suiv.) Tous ces documents proviennent des Archives du Secrétariat d'Etat des Affaires Etrangères de la République dominicaine.

1. — Avril 1917, page 394 et s.

2. — Voir Fauchille, *Traité de Droit International Public*, II, page 223, en note ; et Ch. Dupuis, *Le Droit des Gens et les rapports des grandes puissances*, p. 346.

tion se trouve dans la clause III de la Convention de 1907. » Mais il s'empresse d'ajouter : « La nature exacte de ces violations n'a pas été officiellement exposée. » M. Marshall Brown n'ose donc pas préciser davantage. Nous reconnaissons avec lui que les finances dominicaines avaient été administrées de manière fort défectueuse ; nous admettons que les trois quarts des ressources dont la République Dominicaine pouvait disposer d'accord avec la Convention de 1907, étaient employées à payer des services plus ou moins utiles ou réels. Mais en ce disant on n'a pas prouvé que Saint-Domingue ait violé cette Convention : au contraire, l'auteur lui-même vient, sans le vouloir, à notre aide : « Il apparaissait de manière évidente, dit-il, que le traité de 1907 n'avait pas assuré la sauvegarde adéquate des droits des créanciers étrangers et, par conséquent, des droits souverains de Saint-Domingue menacés par les demandes de ces créanciers. » Le gouvernement de Washington sortait donc des limites de la Convention et la violait. C'est un tort indéniable. « Les Rois, disait Richelieu, doivent prendre garde aux traités qu'ils font ; mais, lorsqu'ils sont faits, ils doivent les observer avec religion » (1). Ces mots du grand homme d'Etat français sont, *a fortiori*, applicables aux chefs des démocraties modernes et, notamment, à l'auteur du Pacte de la Société des Nations.

Quant aux créanciers, ils avaient été payés jusqu'alors et le seraient par la suite, conformément au

1. — Testament politique, partie 2, chapitre 6.

jeu normal de la Convention de 1907. Mais, en admettant l'existence de ces menaces si redoutables, d'après M. Marshall Brown, il n'y avait pas de raison pour leur substituer les réalités si rudes de cette période 1916-1922.

L'auteur poursuit : « Les opérations des rebelles devinrent une telle menace pour les intérêts américains et étrangers que des marins des Etats-Unis furent débarqués et la capitale de la République fut occupée. » Nous verrons bientôt que M. Marshall n'a pas été convenablement informé.

D'après le même auteur, les représentants de Washington à Saint-Domingue obtinrent des élections libres pour le Président de la République. C'est là une affirmation insoutenable car les Chambres non seulement ont dû retarder ces élections jusqu'au 25 juillet 1916, mais se heurtèrent aussi à certaines manœuvres desdits représentants. D'ailleurs, une fois élu, le nouveau Président fut mis dans l'impossibilité de durer, d'agir, par ordre du Gouvernement de Washington. (Voir supra, période comprise entre le 7 mai et le 29 novembre 1916.)

Contrairement aux affirmations de *The American Journal of International Law*, et c'est là un point sur lequel nous reviendrons, il n'y eut pas de véritable lutte armée entre les Dominicains dans cette même période. Pendant les premiers jours de la crise et autour de la Capitale, où se trouvaient pourtant les intérêts et les forces les plus considérables, il n'y eut que deux petites rencontres dont voici le bilan : huit blessés parmi les combattants. Mais Marshall Brown in-

voque également le fait que les « rebelles » attaquèrent le camp des marins américains débarqués dans la province de Monte-Cristi. Il fallait tout de même s'attendre à une certaine résistance de la part des Dominicains contre une occupation poussée chaque jour plus loin. « Pour chaque nation, dit Fauchille, l'une des principales (obligations en temps de paix) est de respecter les frontières des autres et de même respecter la sienne propre (1). »

Nous verrons plus loin quel est le sens qu'il faut attacher à cette phrase de Marshall Brown : Depuis le 29 novembre 1916, l'administration ordinaire de la justice et les lois de la République ont été menées à bout par des Dominicains dûment autorisés, le tout sous le contrôle et la surveillance des forces des Etats-Unis qui exercent le gouvernement militaire. » Même en nous plaçant en 1917, c'est une manière trop vague de présenter les choses.

L'auteur s'attache à présenter la loi martiale de la proclamation du 29 novembre 1916 comme étant simplement la loi militaire et, pour distinguer ces deux lois, il cite Magoon (2). Mais la déclaration du Gouverneur Militaire (3) se chargea de nous renseigner là-dessus d'une manière assez précise.

Le but de M. Marshall Brown, c'est de répandre cette idée dans les Amériques et en Europe que le

1. — Op. cit. II, page 35.

2. — The Law of the Civil Government under military occupation, page 12.

3. — Listin Diarie du 25 août 1920.

seul moyen de sauvegarder les « droits souverains » de la République Dominicaine, c'était de suivre envers elle la même politique suivie à l'égard d'Haïti : « Le modèle naturel (d'un nouveau traité à imposer à Saint-Domingue) est le traité du 16 septembre 1915 entre Haïti et les Etats-Unis » (2). C'est précisément dans ce but que le Président Wilson fit chasser le Président Henriquez y Carvajal par le capitaine Knapp, U.S. Navy, le Président et son Conseil des secrétaires d'Etat étant un obstacle qu'il fallait renverser pour y arriver.

Donc, dès maintenant, il se dégage que l'occupation militaire de Saint-Domingue n'eut pas pour but de sanctionner des violations de la Convention par le gouvernement dominicain (violations qui, nous le verrons bientôt, n'eurent pas lieu). Nous sommes reconnaissant à M. Marshall de nous l'avoir dit : « *La présente occupation armée se trouve justifiée par le devoir de renforcer les termes de la Convention de 1907* ». Et pour présenter convenablement, devant l'opinion publique, l'action du Président Wilson, l'auteur fait tantôt appel à l'image caractéristique du « frère aîné de républiques moins fortunées », tantôt à la formule élastique « des intérêts spéciaux » ou « des intérêts généraux du droit international et de l'ordre ». Il se préoccupe également du devoir d'empêcher le retour à la barbarie et d'autres devoirs ana-

2. — Voir The American Journal of International Law, octobre 1916, supplément, official documents, p. 234 et s.

logues ! Sauf ces cas, Marshall Brown se déclare contre le « droit d'intervention ». Il nous est pourtant permis de nous demander dans quel cas il le rejetterait.....

En résumé, l'auteur déclare parfaitement légitime l'action du Président Wilson dans la République Dominicaine : pour lui, elle a un caractère purement amical et ne peut que profiter considérablement à Saint-Domingue. Notre devoir à nous, c'est d'établir la vérité la plus complète possible.

D'ailleurs, il est probable que si Marshall Brown avait été mieux informé et avait, notamment, attendu quelque temps encore avant de juger l'action et l'œuvre de son gouvernement dans la République Dominicaine, sa conscience l'aurait poussé à écrire avec J.-H. Ralston (1) : « Nous buvons à longs traits le vin rouge de sang d'Haïti et de Saint-Domingue. Nos sphères d'influence au Mexique et dans l'Amérique Centrale sont pour nous de sorte de tables de jeu : nos jetons, ce sont des existences humaines ; nos dés, l'argent arraché à notre peuple par les impôts. »

1. — Le Droit International de la démocratie, p. 168.

CHAPITRE II

Questions soulevées par l'occupation militaire et l'établissement d'un gouvernement militaire

SECTION PREMIERE

L'occupation militaire et l'établissement d'un gouvernement militaire considérés dans leurs rapports avec la Convention du 8 février 1907.

Les mesures dont il s'agit sont présentées par les Etats-Unis comme justifiées par la violation, « notamment », de l'article 3 de la Convention de 1907. Nous devons donc d'abord nous demander si la République Dominicaine a violé ladite Convention, soit dans cette clause 3, soit dans une autre, puis rechercher si, quoi qu'il en soit, les Etats-Unis pouvaient, en droit, imposer leur manière de voir d'eux-même et sans plus.

Et d'abord la République dominicaine a-t-elle violé une clause quelconque de la Convention de 1907, notamment la clause 3 ? Les Etats-Unis répondent : oui, *spécialement* dans la partie de cette clause qui dit : « Tant que la République dominicaine n'aura pas

payé la totalité des bons de sa dette publique, celle-ci ne pourra être augmentée que moyennant un accord préalable entre le gouvernement dominicain et les Etats-Unis. »

Observons d'abord que le mot : *spécialement*, dans la réponse des Etats-Unis, prête à une confusion. En effet, si la clause III a été violée, elle n'a pu l'être que dans sa première partie qui se réfère à l'augmentation éventuelle de la dette publique, et non dans sa deuxième partie qui renferme la stipulation relative à la modification éventuelle des tarifs de douanes ; sur ce point, il n'y a pas de conflit possible et la note le comprend si bien qu'elle se garde d'y insister. Le tarif douanier de 1910, pleinement d'accord avec les dispositions de la Convention, restera en vigueur jusqu'en 1919, date à laquelle le gouvernement militaire des Etats-Unis le modifiera lui-même, *sans le consentement de la République dominicaine*.

La République Dominicaine a-t-elle donc violé la première partie de la clause 3 ? Elle ne pouvait pas augmenter sa dette publique de sa seule autorité. Mais quel est, dans le texte envisagé, le sens du mot « dette publique » ? S'agit-il de toutes les dettes de l'Etat sans distinction ou, seulement, d'une certaine catégorie de ces dettes ? Question d'une importance capitale et de laquelle dépendra en grande partie notre conclusion.

Il est incontestable que la dette de la République dominicaine a été augmentée à partir de 1922. Mais la dette objet de cette augmentation avait-elle ou non, un caractère public ?

Depuis le mois de novembre 1911, il y eut dans la République dominicaine des troubles intérieurs. Les défendre et à vivre, avaient besoin de ressources considérables ; ils se virent contraints de suspendre le paiement régulier des traitements de fonctionnaires. De ces troubles, sont nées, d'ailleurs, des réclamations ; notons, cependant, que ces réclamations n'étaient pas « des dettes » et la preuve en est que la « Commission des réclamations » put aisement, en 1918, les rejeter dans des proportions énormes : en effet, ces réclamations n'avaient, dans leur grande majorité, aucune base sérieuse.

Or, deux thèses opposées s'affrontaient : la thèse des Etats-Unis d'après laquelle, toute dette d'Etat ayant un caractère public, la République dominicaine aurait augmenté *sa dette publique* ; et la thèse dominicaine suivant laquelle il n'y aurait de dette publique que celle dérivant d'emprunt public, et, par conséquent, la dette dont il s'agit aurait été simplement administrative.

Cette controverse doit être examinée à un double point de vue : au point de vue général, d'abord, c'est-à-dire, relativement aux intentions des Etats contractants lorsqu'ils ont rédigé la clause III de la Convention de 1907 ; au point de vue juridique, ensuite, c'est-à-dire, relativement à la définition même de la dette publique dans la science financière et dans le droit international.

Au premier point de vue, il convient de remarquer que les Etats-Unis paraissent bien avoir implicitement

accepté la manière de voir dominicaine, dans leur note du 19 novembre 1915, en changeant dans la formule « tant que la République dominicaine n'aura pas payé la totalité des bons de l'emprunt », le mot *emprunt* par les mots *dette publique* ; en effet, la note citée plus haut dira : « tant que la République dominicaine n'aura pas payé la totalité des bons de la dette publique ». Or, si cette dette publique avait un sens plus large que le mot *emprunt*, le gouvernement des Etats-Unis n'aurait pas pu remplacer un de ces mots par l'autre sans altérer le sens et la portée du texte.

D'ailleurs, cette note du 9 novembre 1915 dit qu'en 1913 le gouvernement des Etats-Unis « donna son approbation à une augmentation de la dette publique de 1.500.000 dollars » ; or, à cette époque, le gouvernement de Washington consentit à un emprunt de 1.500.000 dollars, afin que le gouvernement dominicain pût payer la dette administrative résultant du besoin d'employer les fonds destinés au paiement des dépenses occasionnées par le fonctionnement des services publics, à la répression des troubles ayant eu lieu à partir de la fin de 1911.

D'autre part, si le mot *dette publique* avait, dans la clause III le sens que lui attribuaient les Etats-Unis, il faut avouer que cette clause aboutirait à des conséquences bizarres. Voilà un gouvernement constitué ; des troubles surviennent ; la nécessité de sauver l'ordre public est impérieuse, mais cela coûte cher partout et même aux Etats-Unis ; il faut faire des déboursements considérables et immédiats, car attendre

serait rendre plus difficile, sinon impossible, la répression. Concevrait-on que, dans cette situation, le gouvernement dominicain eût à demander l'autorisation ou le consentement de Washington avant d'engager cette dette, notamment, de ne pas payer ses fonctionnaires jusqu'à la répression des troubles ou de ne les payer qu'irrégulièrement ou partiellement, et surtout concevrait-on que cette demande de consentement ou d'autorisation dût être faite préalablement à la naissance de la dette ainsi créée ? Non. Même si Washington n'avait pas d'intérêt à faire attendre sa réponse, celle-ci risquerait d'arriver trop tard. Souvent, d'ailleurs, il aurait été à craindre que Washington se fît délibérément attendre.

Prenons un autre exemple : un fléau désole la République dominicaine, une crise économique ou toute autre calamité publique y sévit. Conçoit-on que le gouvernement dominicain ait à demander le consentement préalable de celui des Etats-Unis avant d'employer à vaincre le fléau ou à dominer la crise les ou d'engager des dépenses dans ce but ? Non. Ce que la logique des choses commande, c'est un accord préalable des deux gouvernements quand il s'agit, pour la République dominicaine, de s'obliger contractuellement en vue d'obtenir les ressources nécessaires au paiement de cette dette administrative. Raisonnablement le but de la première partie de la clause III est celui-ci : d'un côté, avoir une manière de contrôle sur les possibilités futures du service de la dette publique dominicaine, c'est-à-dire savoir si les ressources

sont ou seront suffisantes pour assurer le service d'amortissement et d'intérêts (or, les dettes administratives dominicaines ne pouvaient avoir, tant qu'elles resteraient ce qu'elles étaient, aucune influence sur le service de la dette publique) ; d'un autre côté, assurer, en fait, aux Etats-Unis un moyen d'empêcher la République dominicaine d'aller chercher ailleurs que sur le marché nord-américain les capitaux dont elle aurait besoin (1).

Si l'on se place au point de vue de l'intention des Etats contractants et des buts politiques, économiques et financiers poursuivis par eux, on doit donc conclure que l'expression *dette publique*, dans la clause III de la Convention de 1907, est synonyme d'emprunts publics.

Envisageons maintenant le problème sous son aspect juridique et demandons-nous quelle conception il convient de se faire de la dette publique au regard des principes de la science financière. L'expression « dette publique » a-t-elle un sens large embrassant toutes les dettes d'un Etat, même celles découlant des traitements des fonctionnaires et employés laissés en

1. — « Aucun Gouvernement du monde, dira le docteur Garcia Mella en 1922 devant la Commission d'Enquête du Sénat des Etats-Unis, ne peut donner l'assurance que quelques personnes ne lui feront pas des réclamations plus ou moins justes. Donc, on ne pouvait pas viser cette dette dans la Convention 1907. » (Documentos Historicos, page 53). Dans ce sens aussi la déclaration de M. Peynado, Doc. Hist, page 35 et le docteur L. Lugo.

souffrance ? A-t-elle, au contraire, un sens restreint et quel est-il ?

Les auteurs qui n'ont pas soumis la notion de dette publique à une analyse attentive, l'ont conçue d'une manière trop étroite ou trop large. Littré définissait les dettes publiques « les sommes que l'Etat a empruntées et pour lesquelles il paie un intérêt annuel nommé rente » (1). Cette définition est considérée comme incomplète parce qu'elle ne s'applique qu'à une fraction de la dette publique : celle qui est constituée en rentes. A l'inverse, certaines définitions ont donné à la dette publique une ampleur qu'elle ne comporte pas. C'est ainsi que Léon Say (2) y voyait « l'ensemble des obligations que l'Etat a contractées envers ses créanciers ». C'est encore ainsi que Bequet (3), développant la définition précédente de Léon Say, s'exprime en ces termes : « les mots dette publique signifient l'ensemble des engagements financiers de l'Etat. A ce point de vue général, on doit considérer comme faisant partie de la dette publique, tout ce dont la nation s'est reconnue débitrice, quelles que soient la forme et la durée de l'obligation souscrite par le pays, les conditions du remboursement et de l'extinction de la dette, la nature du titre dont le

1. — Dictionnaire de la langue française voir Dettes. Dans le même sens : Larousse : Dictionnaire du XIX^e siècle cod. ver.

2. — Dictionnaire des finances V. Dettes publiques.

3. — Répertoire de droit administratif V. Dette publique.

créancier se trouve nanti ». Dans cette manière de voir, large et sommaire, la dette publique comprendrait donc la totalité des engagements existants à la charge de l'Etat et dont il est tenu de payer, soit les intérêts, soit le capital, suivant des règles et à des époques déterminées.

Mais les auteurs qui ont pressé davantage l'idée de dette publique, ne se sont pas contentés de ces vues sommaires. Critiquant la définition du Répertoire de Bequet, les Pandectes françaises (1) notent avec soin « qu'on ne fait pas ordinairement rentrer dans la dette publique, proprement dites, les dettes courantes de l'Etat, c'est-à-dire les sommes dont il s'est occasionnellement constitué débiteur vis-à-vis des particuliers, par suite de l'extension des divers services publics : entretien des forces de terre et de mer, traitements des fonctionnaires, travaux publics, marchés de fournitures, etc., réservant cette appellation pour les engagements perpétuels ou à terme, expressément stipulés vis-à-vis de créanciers ».

Les mêmes précisions sont fournies par le Répertoire général du droit français : « on est d'accord, dit-il (2), pour reconnaître qu'il ne faut pas comprendre dans la dette publique les dettes courantes que l'Etat contracte, comme pourrait le faire un particulier, pour le fonctionnement des services publics ». Et ailleurs (3), le même Répertoire distingue nettement l'ex-

1. — V. Dette publique.

2. — V. Dette publique.

3. — V. Dettes et créances de l'Etat.

pression dettes de l'Etat et l'expression dette publique. Par dettes de l'Etat, on entend l'ensemble des engagements de toute nature qui sont à la charge de l'Etat (1). Par dette publique, on entend la dette permanente à la charge de l'Etat, celle qui résulte de la création des rentes et des emprunts, et que les pouvoirs de l'Etat ont solennellement consacrée. A la dette publique s'opposent, particulièrement, les dettes ordinaires ou courantes qui se trouvent mises à la charge de l'Etat, soit dans l'intérêt des services publics, soit pour d'autres causes, et dont la liquidation se fait en la forme administrative (2).

Les Répertoires que nous venons de citer constatent une distinction doctrinale solidement établie. Si nous interrogeons les auteurs plus récents, soit dans la matière du droit public général et du droit administratif, soit dans la matière de la législation et de la science financières, nous voyons se préciser de plus en plus la distinction de la dette publique et de la dette administrative.

Pour M. Berthelemy (3), le mot dette publique a un

1. — C'est en prenant les mots dette publique au sens de dettes de l'Etat que la charte française de 1830 disait que la dette publique est garantie et que toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable.

2. — Voir aussi Dalloz, Répertoire méthodique et alphabétique de législation, Dette publique et Dette de l'Etat ; et les Pandectes belges, Dette publique et Dette d'Etat.

3. — Droit administratif, p. 518.

sens restreint et signifie la dette qui a sa source dans l'emprunt ; elle comprend la dette inscrite, la dette viagère et la dette flottante. L'Etat devient aussi débiteur par suite de faits nombreux et variés (traitements des fonctionnaires, entreprises de travaux publics, marchés de fournitures, délits, quasi-délits), mais les dettes résultant de ces faits n'ont pas un caractère public. M. Hauriou (1) sépare nettement et met dans une claire opposition la dette administrative et la dette publique. Les dettes administratives sont contractées par les administrations pour l'exécution des services ou naissent à leur charge par l'exécution des services : Les dettes publiques proviennent de l'emprunt ou des pensions. Tandis que les dettes publiques sont payées par arrérages ou annuités, les dettes administratives sont payées en capital et tout au plus par acomptes. D'autre part, les dettes administratives ne confèrent au créancier qu'une créance sur l'Etat, au lieu que des titres de propriété sont créés pour les dettes publiques (2). M. Jèze (23) fait aussi la distinction capitale dont nous occupons. Parmi les dépenses publiques, il a soin de considérer d'une part, les services des arrérages et de l'amortissement de la dette publique,

1. — Droit administratif et droit public, p. 856.

2. — Voir aussi Ducrocq, Droit administratif, tome 5, page : sens propre des mots Dettes publiques, par opposition aux dettes courantes ou ordinaires de l'Etat.

3. — Cours de science des finances et de législation financière française 1922.

qu'il rattache étroitement à la théorie de l'emprunt, et, d'autre part, les traitements des fonctionnaires, les pensions, les marchés de fournitures, les travaux publics, les allocations, etc. « Les dépenses, dit-il (1), ont un caractère tout spécial. Il en est d'à peu près fixes, comme le service de la dette publique ; il en est d'autres dont le montant dépend avant tout du développement que les pouvoirs publics entendent imprimer aux services publics (travaux publics, constructions navales, armements, instruction publique, assistance publique, etc. (2). » C'est une conception également restreinte de la dette publique qu'on trouve dans l'œuvre de M. Allix (3). et dans celle de M. Moye (4).

En somme, la dette publique est la dette permanente à la charge de l'Etat ; elle résulte principalement des emprunts publics et elle s'oppose aux autres dettes de l'Etat qui découlent du fonctionnement des divers services et administrations.

Cette notion restreinte de la dette publique conserve-t-elle sa valeur dans le domaine du droit in-

1. — Loc. cit ; p. 215.

2. — Wagner, Science des finances III, le crédit public, page 9, et Sein, Labaud, Chaffle, etc., classifient les dettes de l'Etat en dettes administratives et dettes financières. Ces dernières correspondent aux « dettes publiques » des auteurs français : emprunt perpétuel ou à long terme et emprunt à court terme ou moyens de trésorerie.

3. — Traité élémentaire de science des finances.

4. — Précis de Législation financière, p. 278.

ternational ? Oui, incontestablement. La doctrine des internationalistes ne saurait nous laisser aucun doute sur ce point. Envisagées au point de vue du droit international, les dettes publiques ont soulevé trois catégories de questions (1) : celle de l'effet des changements de souveraineté sur les dettes publiques, celle de la valeur des dettes publiques contractées en temps de guerre civile, celle des moyens de contrainte qu'un Etat est autorisé à employer vis-à-vis d'une autre Etat pour le forcer à s'acquitter de ses dettes. Or, dans chacun de ces groupes de questions, l'expression dette publique a toujours été considérée, comme synonyme d'emprunt public.

S'il s'agit, en premier lieu, des effets des changements de souveraineté sur les dettes publiques (constitution d'un nouvel Etat par séparation d'une province ou d'une colonie, séparation de deux Etats jusque-là unis, annexion totale d'un Etat, démembrement partiel d'un Etat), la doctrine admet en général la transmission du passif en même temps que celle de l'actif ; or, par passif ou dette publique, elle entend la dette qui a sa source dans les emprunts publics (2).

S'il s'agit, en second lieu, de savoir quelle est la

1. — Dalloz. Répertoire pratique de législation. (Voir Dette publique).

2. — Bonfils. Fauchille. Droit International public n° 93, 224. Despagnet, de Boeck n° 93.

Appleton : Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexi 1895.

valeur des dettes contractées par un Etat au cours d'une guerre civile, la dette publique s'entend, en droit comme en fait, des emprunts contractés dans cette période (1).

Mais c'est surtout le troisième ordre d'hypothèses, concernant le recouvrement coercitif des dettes contractuelles, qui nous intéresse ici. Le problème se décompose en deux questions : quels moyens de contrainte sont autorisés par le droit international ? Pour quelles dettes ces moyens de contrainte peuvent-ils être mis en œuvre ? Le premier point sera examiné un peu plus loin. Nous ne nous occupons, pour l'instant, que de la définition de la dette publique.

Or nous voyons que, dans la doctrine de Drago, exposée par la note du 29 décembre 1902, au sujet de l'intervention armée de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l'Italie contre le Venezuela, le mot dette publique a le sens très précis de dette résultant d'emprunt public. La doctrine de Drago comportait deux termes : 1° le recouvrement compulsif (ou

Inhulsen : La responsabilité de l'Etat annexant pour les dettes de l'Etat annexé, *Archiv für öffentl. Recht* 1905 p. 130.

Huber : *Die Staaten succession* 1898.

1. — Calvo : *Droit international* tome I p. 248 et suiv.

Algave et Renault : La personnalité de l'Etat en matière d'emprunt : l'emprunt portugais de 1832.

Rolin-Jaequemyns, *Revue de droit international et de législation comparée* tome VII p. 713, 714.

coercitif) de la dette publique d'un Etat américain par un Etat européen dont les ressortissants ont souscrit cette dette est en contradiction avec la doctrine de Monroe ; 2° envisagé non plus seulement au point de vue de la politique américaine, mais au point de vue du droit des gens en général, l'emploi de la force pour contraindre un Etat, quel qu'il soit, au paiement de sa dette publique, n'est pas moins irrégulier. Le docteur Drago appuyait cette seconde proposition sur cette considération que le capitaliste qui a prêté son argent à un Etat a tenu compte de la solvabilité de celui-ci et s'est déterminé à l'opération qu'il a consentie après en avoir supputé tous les risques ; il a su qu'il traitait avec une entité souveraine qui, comme telle, ne pouvait être contrainte au paiement (1). Cette théorie, acceptée par de nombreux esprits, notamment par M. Weiss, implique dans sa formule comme dans sa justification, l'équivalence des notions de dette publique et d'emprunt public. Ses termes mêmes ne visent que les dettes dérivant d'emprunts publics et l'argumentation fournie à son appui concerne exclusivement ces emprunts publics.

Le droit international positif a rejeté la doctrine absolue de Drago. La Convention du 18 octobre 1907,

1. — Sur la doctrine du docteur Drago voir :

Drago : Les emprunts d'Etats et leurs rapports avec la politique internationale. *Revue générale de droit international public* 1907.

Moulin : La doctrine de Drago. Paris 1908.

signée à La Haye (Convention Porter), ne prescrit pas l'emploi de la force, mais le limite seulement ; elle subordonne le recours à la violence à une procédure arbitrale antérieure, engagée ou offerte. D'autre part — et c'est ce qu'il importe de remarquer ici — elle remplace les mots « dettes dérivant d'emprunt public » par les mots « dettes contractuelles ». Il n'est pas douteux que cette seconde expression est plus large que la première, mais, quelque extension qu'on lui donne, elle exclut les dettes administratives de l'Etat, c'est-à-dire celles qui puisent leur origine dans le fonctionnement des services publics (travaux publics, marchés de fournitures, traitements des fonctionnaires). La Convention Porter étend la doctrine de Drago au point de vue de la définition de la dette dans le système du recouvrement coercitif ; elle parle de toutes les dettes contractuelles, et non plus seulement des dettes publiques dérivant des emprunts ; mais il n'en est pas moins vrai d'une part, que les dettes publiques ainsi entendues figurent au premier rang des dettes contractuelles (1), et d'autre part, que l'opposition logique, juridique et constamment faite par la doctrine, entre la dette publique et la dette administrative, subsiste dans toute sa force. Tous les auteurs qui, soit avant, soit après la Convention Porter, ont étudié la question des dettes publiques en droit international,

1. — V. Charles Dupuis : Le Droit des gens et les rapports des Grandes Puissances avec les petits Etats avant le Pacte de la Société des Nations, pages 270 et 307.

ont compris cette expression comme désignant surtout les dettes dérivant d'emprunts publics et s'opposant, si large qu'ils l'admettent, aux dettes administratives (1).

En définitive, notre conclusion se résume dans les trois propositions suivantes :

1° Les Etats contractants, lorsqu'ils se sont mis d'accord sur la rédaction de la clause 3 de la Convention de 1907, ont certainement entendu les mots dette publique comme équivalents à ceux d'emprunts publics (2).

2° L'expression dette publique présente, dans la science financière, la signification très précise de dettes provenant des emprunts publics (ou des pensions). Elle s'oppose à celle de dette administrative qui provient du fonctionnement des services publics (3).

3° Sur le terrain de droit international positif, la Convention Porter embrasse désormais non plus seulement les dettes dérivant d'emprunts publics, mais toutes les dettes contractuelles ; mais en tête

1. — V. Les auteurs cités précédemment. Adde : Politis : Les Emprunts d'Etat en droit international 1894.

Wuarin : Les Emprunts d'Etat et la protection des droits des porteurs de fonds d'Etats étrangers 1907.

3. — Voir encore dans le même sens : Cclson, Economie politique, 5, pages 71 et s. ; et Gide, Cours d'Economie politique, I, page 516.

2. — Deville, op. cit. page 217, se référant à la clause III de la Convention du 8 février 1907 dit : « Jusqu'au remboursement intégral, aucun emprunt ne pourra être émis. » C'est justement la thèse que nous soutenons ici.

de celles-ci figurent les dettes publiques, au sens propre de ces mots. La doctrine est dans ce sens. Du reste, l'idée de dette contractuelle continue à s'opposer à celle de dette administrative (1).

En définitive, notre conclusion se résume ainsi : les considérations politiques, l'intention des signataires de la Convention de 1907, les principes de la science financière, du droit administratif et du droit international, tout démontre le bien-fondé de la thèse dominicaine et l'erreur de la prétention des Etats-Unis (2). Il est donc établi que les dettes contractées par le gouvernement dominicain n'avaient pas un caractère public et que, par suite, celui-ci n'a pas violé la clause 3, de la Convention de 1907.

Mais admettons que le caractère des dettes en question demeure indécis, et supposons, en faisant momentanément abstraction de la précédente démonstration, que les deux thèses en conflit soient admissibles. Le gouvernement de Washington estime qu'il y a eu violation de l'acte de 1907 ; le gouvernement de Saint-Domingue est d'avis contraire.

Comment, en l'absence de toute stipulation ex-

1. — Voir notamment les considérations de la Délégation dominicaine à la Haye, 1907. (Actes et doc. II, p. 920, ann. 57.)

1. — Comparez avec l'article 8 du traité de 1915 entre Haïti et les Etats-Unis. Ceux-ci ont pris soin d'y faire établir que la République d'Haïti ne pourra pas augmenter *sa dette ni assumer aucune obligation financière*. En 1907 il s'agissait seulement de la *dette publique dominicaine*.

presse de la Convention de 1907 ou de tout texte postérieur, va-t-on vider ce conflit ? Il existe dans le droit international positif des moyens de solution des conflits entre les Etats, et, spécialement, des conflits relatifs à l'interprétation d'une convention par les parties contractantes. Les deux Etats américains en présence ont apposé leurs signatures aux conventions de La Haye de 1899-1907. Certes, ces conventions laissent facultatif le recours aux moyens pacifiques de solution (sauf l'existence d'un traité particulier et, dans une certaine mesure, la disposition de la Convention Porter du 18 octobre 1907), mais elles obligent tout au moins chacun à faire son possible pour écarter les solutions violentes des conflits.

Leur esprit contient ce grand principe : « pas de guerre licite, pas de violences licites sans examen préalable du conflit ».

Pourquoi donc Washington n'observa-t-il pas les prescriptions de cette Convention de La Haye, et, dans ce conflit qui ne menaçait ni l'honneur ni les intérêts vitaux des Etats-Unis, a-t-il brusqué le recours à la violence ? Conduite d'autant plus étrange qu'un gouvernement se croyant fermement dans son droit et n'ayant en face de sa grande force morale et matérielle qu'un peuple très faible, aurait toujours eu le temps de recourir à la force, si cela était devenu nécessaire, sans amoindrir ses chances de succès.

« Les puissances contractantes ont convenu (dit la Convention du 18 octobre 1907, connue sous le nom de Convention Porter), de ne pas avoir recours à la

force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dûes à ses nationaux.

« Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue. »

L'article 2 dit : « Il est de plus convenu que l'arbitrage mentionné dans l'article précédent sera soumis à la procédure prévue par le titre IV, chapitre 3, de la convention de La Haye pour le règlement pacifique de litiges internationaux. Le jugement arbitral détermine, sauf arrangements particuliers des parties, le bien fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement (1). »

L'article 6 établit les conditions de dénonciation : celle-ci doit être « notifiée » par écrit au gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres puissances, en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue. La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au gouvernement des Pays-Bas. »

Cette Convention Porter qui, dans une certaine

1. — Actes et documents de la Conférence de la paix de la Haye, 1907, pages 620 et s. t. I.

mesure, établit l'arbitrage obligatoire en matière de recouvrement des dettes contractuelles, fait une brèche à l'idée de souveraineté absolue et à celle du droit de violence illimité qui en est la conséquence. C'est un premier pas vers une nouvelle conception des rapports internationaux. Or, parmi les signataires de cette Convention Porter, nous retenons les Etats-Unis et la République Dominicaine ; et précisément, un des deux délégués de cette dernière était celui-là même qui fut chassé du Palais national par le capitaine H.-S. Knapp, le 29 novembre 1916. Nous avons vu qu'il y avait désaccord quant à l'interprétation de la clause III de la Convention dominico-américaine, et nous nous demandons pourquoi on n'a pas voulu faire appel à l'esprit de la Convention Porter. L'action ordonnée par le Président Wilson est d'autant plus surprenante qu'on pouvait attendre la solution juridique sans nuire à qui que ce soit, puisque le service de la dette se faisait sans inconvénient ni retard.

D'ailleurs, quittons cette Convention Porter pour envisager la grande convention de La Haye de 1907 (1) en vue du règlement pacifique des litiges internationaux, au bas de laquelle nous trouvons également la signature des délégués des deux Etats américains dont nous nous occupons. Ils s'y déclarent « animés de la ferme volonté de concourir au maintien de la paix générale », et « résolus à favoriser de tous leurs efforts le règlement amiable des

1. Actes et documents, t. I, pages 604 et s.

conflits internationaux » ; ils y reconnaissent « la solidarité qui unit les membres de la Société des Nations civilisées » et veulent, par conséquent, « étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de la justice internationale ». Ils estiment donc « qu'il importe de consacrer dans un accord international les principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples », tant et si bien qu'ils se déclarent désireux « d'assurer le fonctionnement pratique des Commissions d'enquête et des tribunaux d'arbitrage ». Au titre 1 , traitant du maintien de la paix générale (article 1^{er}), nous trouvons encore : « En vue de prévenir, autant que possible, le recours à la force dans le rapport entre les Etats, les puissances contractantes conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des litiges internationaux. »

Nous ne parlerons pas ici de la possibilité de demander ou d'accepter les bons offices ou la médiation d'une tierce puissance, américaine ou européenne, dans le conflit entre les Etats-Unis et la République dominicaine. Nous ne ferons pas allusion, maintenant, à l'institution d'une commission d'enquête, réservant ce point si important pour un peu plus tard ; nous considérons seulement ici l'œuvre de la Conférence de la Haye quant à l'arbitrage international (titre IV de la Convention première) : dans l'article 38, chapitre premier, nous lisons : « Dans les questions d'ordre juridique et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application

des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances contractantes comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques. En conséquence, il serait désirable que, dans les litiges sur les questions sus-mentionnées, les puissances contractantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, en tant que les circonstances le permettraient ». Or, il est incontestable que le Président Wilson prit le contrepied de ces dispositions ; il ne voulut agir autrement que par la violence et se soucia peu de fortifier le sentiment de justice internationale et de respecter les principes de l'équité et du droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples. Il est incompréhensible qu'il n'ait pas voulu voir que le cas de la République dominicaine était expressément prévu dans cet article 38, chapitre premier, titre IV, que nous venons de citer. « Dans les questions d'ordre juridique et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales... » Mais alors, si on agissait de la sorte en prenant la voie de la violence, à quoi bon parler d'idéalisme et invoquer le droit, quand, en réalité, on le renversait ?

Dès l'administration du Président Taft, nous voyons se manifester la tendance qui aboutira, en avril 1913, à la grande idée des Traités Bryan. Le 24 avril 1913, le Président Wilson avait remis aux représentants diplomatiques accrédités à Washington une formule, à transmettre à leurs gouverne-

ments respectifs, et résumant ainsi la proposition que son secrétaire d'Etat avait faite la veille devant la commission des affaires étrangères du Sénat nord-américain (1) : « Les parties contractantes conviennent que toutes questions, de quelque nature que ce soit, qui s'élèveraient entre elles, soient soumises, quand les moyens diplomatiques auront échoué, à une enquête faite par une commission internationale, dont la composition sera fixée par un accord entre les parties. Celles-ci conviendront de ne pas déclarer la guerre, ou commencer les hostilités, jusqu'à ce que l'enquête soit terminée. Cette enquête sera conduite sur l'initiative de la commission, sans qu'il y ait de requête formelle, de l'une ou de l'autre partie. » Or, parmi les Etats qui répondirent favorablement au Président Wilson, nous trouvons la République Dominicaine ; et, le 17 février 1914, un traité fut conclu dans ce sens entre celle-ci et les Etats-Unis d'Amérique du Nord. Il est vrai qu'à la fin du mois de mars 1915, ce traité n'était pas devenu obligatoire, l'échange de ratifications n'ayant pas encore eu lieu ; mais, quoi qu'il en soit, nous nous trouvons là en présence d'idées du Président Wilson que nous tenons beaucoup à souligner. C'était déclarer et convenir qu'il ne pouvait pas y avoir de recours à la violence licite sans examen préalable du litige. C'était établir un moratoire de guerre pendant lequel l'enquête allait éclaircir les points du diffé-

1. — Revue Générale de Droit International public, 1915, p. 468. Chroniques des faits internationaux.

rend, et calmer les passions susceptibles de tout compromettre par un mouvement irrésistible vers la solution violente. « Il est évident que si tous les Etats du monde étaient liés entre eux par un traité Bryan généralisé, et s'ils en observaient rigoureusement les dispositions, la guerre, sans être théoriquement proscrite de leurs relations, aurait en fait grand' peine à les troubler (1). »

Le Président Wilson aurait pu trouver, s'il l'avait fermement voulu, dans le cas de la République dominicaine, l'occasion d'appliquer ses idées si belles et si nobles sur le maintien de la paix et sur la sécurité des Etats non seulement quant à leur intégrité territoriale, mais aussi quant à leur indépendance politique. Il aurait montré au monde entier cet exemple magnifique d'un grand peuple, puissant et riche, subissant le fonctionnement d'une Commission internationale d'enquête qui éclaircirait la question qui le séparait du petit Etat dominicain. Et cette voie était d'autant plus recommandable, que les Etats-Unis se disaient sûrs de leurs droits.

Du reste, bientôt le Président Wilson allait exprimer dans ses messages et dans ses discours la grande idée qui est à la base du pacte de la Société des Nations : « Pas de violences licites sans examen préalable du litige. » Le préambule du pacte nous apprend le but poursuivi : il s'agit de développer la coopération et de garantir la paix et la sûreté de

1. — Ch. Dupuis, *Le Droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, p. 416.

chacun. Et pour cela, « il importe d'accepter certaines obligations, de ne pas recourir à la guerre ; d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ; d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnu (1) désormais comme règle de conduite effective des gouvernements ; de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ». Le fameux article 10 renferme la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique ; et l'article 11 dit que toute guerre ou menace de guerre intéresse la société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ; l'article 12 établit le moratoire de guerre ; l'article 13 oblige les parties, si le litige n'a pas été réglé par la voie diplomatique, à soumettre celui-ci à l'arbitrage ou de le porter devant le conseil pour que celui-ci procède à une enquête et à un examen complet.

Sans doute, à la fin de 1916, le Pacte n'existait pas encore, mais ses grandes idées étaient déjà lancées et la plus précieuse de celles-ci, nous l'avons trouvée dans les traités Bryan eux-mêmes. Dès 1915, la « Ligue pour assurer la paix, fût-ce par la force » était fondée ; et le premier février 1916, le Président Wilson priait déjà Dieu que « si la lutte actuelle ne devait avoir d'autre résultat, elle eût au moins celui de créer un tribunal international » ; un peu plus tard, au mois de mai 1916, ce sont les grandes lignes de l'acte futur qui se détachent peu à peu ; et tou-

jours le principe de « pas de violence licite sans l'examen préalable du litige » est à la base de ses idées ; le Président Wilson veut déjà, à cette époque, une organisation garantissant l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats. Et quelques mois plus tard, en janvier 1917, il déclarera que ce qu'il eut, c'est la mise « de la force américaine, au service de la garantie de la paix et de la justice dans le monde » ; enfin, au mois d'avril, il demande aux peuples de former une « Association d'opinion », une « Ligue d'honneur ».

Quel écart entre les paroles et les actes ! Il nous est douloureux de constater ici la contradiction commise par le gouvernement des Etats-Unis en Amérique latine, mais c'est notre devoir de le faire. Du reste, la presse des Etats-Unis le disait déjà en 1920 : « Que penseront les nations et les peuples de la Ligue des Nations, dont les Etats-Unis sont les parrains, quand ils constateront que les Etats-Unis sont en train d'exterminer le gouvernement d'un peuple ami et libre ? » (1).

De tout ce qui précède, il ressort que le Président Wilson ne pouvait trouver dans la Convention de 1907 aucune disposition lui permettant de donner suite à son projet d'occupation militaire de la République Dominicaine. Il n'y est même pas tacitement autorisé par cette Convention. Dans l'avant-dernière convention signée entre la République Dominicaine et les Etats-Unis (celle du 7 février 1905), laquelle,

1. — Washington Post, 5 octobre 1920.

on s'en souvient, fut rejetée par le Sénat de Washington, nous lisons : « Attendu que le gouvernement des Etats-Unis, prévoyant de la part des gouvernements de l'Europe une tentative d'oppression ou de contrôle sur la destinée de la République dominicaine, comme une manifestation d'inimitié contre les Etats-Unis, est disposé, d'accord avec le désir manifesté par le gouvernement dominicain, à prêter à celui-ci son assistance pour effectuer un arrangement satisfaisant avec tous les créanciers du dit gouvernement, *tout en s'obligeant à respecter l'intégrité complète de la République dominicaine...* » ; et c'est tellement là l'esprit qui domine la convention définitive du 8 février 1907, que, dans cette dernière convention, laquelle n'est pourtant, dans ses grandes lignes que l'adaptation aux circonstances de celle du 7 février 1905, nous voyons disparaître la clause 7 qui disait : « Le gouvernement des Etats-Unis, sur la demande du gouvernement dominicain, lui donnera tous autres secours en son pouvoir en la forme qu'il estimerait convenable pour rétablir le crédit, maintenir l'ordre public, augmenter l'efficacité du gouvernement civil et favoriser l'avancement matériel et le bien-être de la République. »

Certains publicistes ont toutefois prétendu que la clause 2 de la convention du 8 février, prêtait à la rigueur une base à l'action du gouvernement du Président Wilson : « Le gouvernement dominicain, dit cette clause, disposera, au moyen d'une loi, que le paiement de tous les droits de douane se fera au

Receveur général et à ses auxiliaires à qui il prêtera tout l'appui et secours qu'il sera nécessaire et la plus large protection qu'il puisse leur donner. *Le gouvernement des Etats-Unis donnera au receveur général et à ses auxiliaires la protection qu'il estimerait nécessaire pour l'accomplissement des devoirs de ceux-ci.* » Nous ne croyons pas que ce texte fonde l'action de 1916. La preuve en est que les Etats-Unis ne l'invoquent pas. Cette clause 2, *in fine*, ne vise que le cas où on empêcherait le Receveur général et ses auxiliaires de remplir ses fonctions. Or, jamais cela n'est arrivé. Par la clause 2, on voulait parer, notamment, à une habitude prise par les forces révolutionnaires de l'Amérique latine de chercher dans les douanes des moyens de subsistance. Du reste, le Congrès dominicain vota en 1907 une mise au point de cette clause et le Secrétaire d'Etat Root, dans sa lettre précitée, se montra d'accord avec lui : *Il était entendu que cette protection ne pourrait être prêtée par le gouvernement des Etats-Unis au receveur général et à ses auxiliaires que dans le seul cas où le gouvernement dominicain se trouverait dans l'impossibilité de le faire.*

Enfin, même en supposant que vraiment le gouvernement des Etats-Unis eût qualité pour le faire, il va de soi que cette protection ne pourrait pas aller jusqu'à chasser le gouvernement et à occuper militairement le territoire de la République dominicaine.

Nous allons beaucoup plus loin encore : non seulement la République dominicaine n'a pas violé la

convention de 1907, mais c'est le gouvernement de Washington lui-même qui l'a violée : il l'a violée, en effet, chaque fois qu'il menaça un gouvernement constitutionnel dominicain de ne pas lui verser les ressources que la convention ordonnait au Receveur général de lui verser (clause première) ; il l'a violée, quand il a décidé d'attribuer au Receveur général des douanes le droit de recouvrer les rentes internes alors que la convention ne lui reconnaissait, de par l'aveu lui-même du Gouvernement de Washington, que le droit de recouvrer les droits de douanes ; il l'a violée encore, quand il réserva au Receveur la faculté non seulement de recouvrer ces droits de douane et ces rentes internes, mais aussi de faire lui-même les déboursments pour le compte du gouvernement dominicain ; il l'a violée, enfin, par l' « avis important » du mois d'août 1916 quand il priva absolument le gouvernement dominicain de toute espèce de ressources.

Du reste, nous verrons bientôt que d'autres actes postérieurs à la date de la proclamation du 29 novembre 1916, sont contraires à cette convention (même pendant l'occupation militaire, nous parlerons de l'exécution de la convention puisque le gouvernement militaire des Etats-Unis dans la République dominicaine continue à en parler). Par exemple, c'était une violation de la convention de 1907 que d'augmenter la dette publique dominicaine sans le consentement de la République dominicaine ; que de modifier le tarif douanier dominicain, en vigueur depuis 1910, sans le consentement de celle-ci, etc...

En un mot, nous ne comprenons pas pourquoi la proclamation du capitaine Knapp accuse la République dominicaine d'avoir manqué aux obligations découlant de cette Convention, quand c'est le gouvernement des Etats-Unis lui-même qui l'avait violée. Et c'est tellement vrai, que le capitaine H.-S. Knapp dit dans cette proclamation que c'est *l'accomplissement futur de la Convention, de la part de la République dominicaine, qui n'était pas assuré*. Mais même en disant cela, le capitaine Knapp oubliait que le Receveur général prélevait du produit des rentes douanières de la République dominicaine, chaque mois, au moins la somme de 100.000 dollars pour le service de l'amortissement et des intérêts de l'emprunt : il était donc matériellement impossible de manquer à ce service.

Section deuxième

L'occupation militaire et l'établissement d'un gouvernement militaire envisagés, au point de vue du droit international, dans leurs actes à partir du 15 mai 1916.

Le débarquement d'un détachement, le 6 mai 1916, eut pour but avoué la protection de la Légation des Etats-Unis et de la Réception générale. Le 15 mai, la capitale est occupée. De ce jour au 29 novembre, l'occupation s'étend à la majeure partie du territoire dominicain sous le nouveau prétexte de garantir la liberté des chambres législatives dans leur élection d'un président de la République.

Quelle est la nature de ces agissements ? Ce sont des actes de violence engendrant une situation contraire au droit. Qu'on ne s'arrête pas aux déclarations de bonnes intentions (1). La conquête du monde entier pourrait être justifiée, à ce compte, si chaque nouvelle violation de souveraineté s'accompagnait d'une proclamation d'idéalisme et d'altruisme. Chaque nation doit respecter les frontières des autres ; or, les Etats-Unis ont manqué ouvertement à cette obligation. On a soutenu qu'ils avaient fait la guerre sans déclaration préalable et sans le consentement du Sénat (2). Ce point de vue est exagéré. Les relations pacifiques ne furent pas rompues et il n'y eut pas de lutte armée (3). Nous ne sommes donc pas en présence d'une occupation de guerre (4). S'agit-il d'une véritable occupation pacifique ? Précisons le caractère de celle-ci : « L'occupant ici, dit M. Robin, (5) n'est plus un ennemi, mais un étranger, souvent

1. — Voir par exemple Marshall Brown. *The american Journal of International Law*, 1917, pages 394 et s.

2. — Moorfield Storey « Plea for homesty », *the yelow Review*, janvier 1918. Horace Knowles, exposition du cas de la République dominicaine adressée à la Commission d'enquête du Sénat des Etats-Unis, etc..

3. — A part quelques rencontres de peu d'importance entre les forces des Etats-Unis et des groupes de Dominicains armés. (V. par exemple *New-York Hérald* du 19 décembre 1916).

4. — Dans ce sens, Marshall Brown, article cité.

5. — Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre. Paris 1913 p. 617.

même un ami ou un allié, ce qui modifie complètement la nature de ses rapports avec l'Etat occupé, ses autorités et ses habitants. Leurs relations ne seront plus réglées par les lois de la guerre, mais par les règles dont ils seront eux-mêmes convenus, qui auront été consenties et déterminées par eux dans la convention d'occupation, et, en cas de silence de celle-ci, ou bien, s'ils'a git d'une occupation de fait, par les principes du droit des gens en temps de paix.» Tel est le premier caractère de l'occupation pacifique. Le même auteur en indique un deuxième : l'occupation militaire pacifique n'est ni abdlicative, ni translatrice de souveraineté : l'Etat occupé reste le véritable souverain, en fait et en droit, et personne ne saurait se substituer à lui : « L'occupant n'a, en principe que des pouvoirs peu étendus : il n'a plus ni le droit d'édicter des lois et règlements, ni celui d'administrer et de rendre la justice, il ne peut exiger d'administrer et de rendre la justice, il ne peut exiger ni contributions ni réquisitions. Il n'a en général qu'un simple droit de garnison dans des places déterminées, et, ce qui est une conséquence de toute occupation militaire, le droit d'assurer la sauvegarde de son armée » (1). Sauf cette réserve, la souveraineté du pays occupé garde ou reprend son entière autorité ; et plus loin, faisant allusion à certains exemples qui peuvent être présentés comme dérogation à ce principe, le même auteur écrit : « *mais alors, ce ne sont plus de simples occupations militaires: ce sont*

1. — Robin Op. cit. page 617.

des annexions déguisées plus ou moins complètes. On ne saurait donc y voir, à proprement parler, des exceptions aux principes que l'occupation pacifique n'est, ni en droit, ni en fait, abdicative ni translatrice de souveraineté » (1). Voilà donc les deux traits essentiels d'une occupation militaire pacifique. Avant d'entrer dans le détail de l'action de l'occupant à notre point de vue, rappelons que la convention de 1907 n'autorisait pas une occupation militaire au cas de violation d'une de ses clauses; du reste, nous croyons avoir démontré que la République dominicaine n'a pas violé cette convention. Donc, si nous étions en présence d'une occupation pacifique, ce serait en dehors de toute convention d'occupation.

Passons maintenant en revue les principaux actes de l'occupation de la République dominicaine par les forces des Etats-Unis dans la période comprise entre le 29 novembre 1916 et la fin du mois d'octobre 1922.

Le 29 novembre 1916, la proclamation du capitaine Knapp annonçant les limites de l'action de l'occupant en matière de législation ou de juridiction, semble d'accord avec les principes de l'occupation pacifique. Malheureusement, le gouvernement dominicain fut renversé et remplacé par le gouvernement militaire du propre capitaine Knapp, et la République dominicaine fut placée sous l'empire de la loi militaire.

Le 8 décembre, les secrétaires d'Etat sont desti-

1. — Page 619.

tués (1). Le 26, toute élection est suspendue jusqu'à nouvel ordre (2) ; le 2 janvier, les séances des deux Chambres législatives sont suspendues et les sénateurs et députés destitués de leurs charges (3) ; le 16 janvier (4) est destitué le chargé d'affaires à La Havane pour avoir protesté contre l'action des Etats-Unis dans la République dominicaine.

Il est donc évident que l'exercice, tout au moins, de la souveraineté échappait à la République dominicaine. Mais poursuivons notre examen et considérons les différentes catégories d'actes du gouvernement militaire dans la période dont il s'agit.

Première question : Gouvernement. — L'usurpation du 29 novembre 1916 conduirait, à elle seule, à faire refuser à la situation la dénomination juridique d'occupation militaire pacifique. Dans celle-ci, l'occupant n'a aucun droit sur l'administration du pays occupé dans laquelle il ne peut s'immiscer (5) ; l'occupant ne doit pas oublier que ses rapports avec l'autorité locale et avec les habitants doivent être réglés par le droit des gens en temps de paix. Etant pacifique, l'occupation doit porter la moindre atteinte possible à la jouissance et à l'exercice de la souveraineté du gouvernement légal (2). Or, dans notre hypothèse, le gou-

1. — Ordre exécutif du Gouvernement militaire n° 4 Gaceta Oficial n° 2.760.

2. — Ordre exécutif n° 2 Gaceta Oficial n° 2.764.

3. — Ordre exécutif n° 18 Gaceta Oficial n° 2.767.

4. — Ordre exécutif n° 21 Gaceta Oficial n° 2.770.

5. — Robin, op. cit. p. 694.

6. — Idem, p' 722.

vernement militaire exerça pleinement les fonctions du gouvernement dans toutes les manifestations de la vie nationale : il prit des ordres exécutifs, des règlements administratifs et des résolutions, et passa des contrats de tous genres ; il nomma des consuls et même un envoyé Extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Washington, nomma et révoqua les fonctionnaires, négocia des conventions internationales et administra le pays dans le sens le plus large du mot.

Deuxième question : Législation. — Sauf ce qui est indispensable pour assurer la sécurité de l'armée d'occupation et faire respecter sa discipline, la législation du pays occupé doit rester en vigueur sans restriction aucune (1). « Du moins, dit le même auteur (2), en est-il ainsi pour les occupations ordinaires, notamment les occupations à titre de garantie. Et si dans certains cas, nous avons vu l'occupant disposer du droit de législation en territoire occupé, *c'est qu'alors il ne s'agissait plus d'une simple occupation militaire, mais bien plutôt d'une annexion déguisée ou d'une tentative d'annexion...* dans tous les cas, il y a transfert plus ou moins complet de souveraineté et non occupation proprement dite... Si l'occupation n'est qu'un protectorat de fait, comme celle d'Angleterre en Egypte ou celle des Etats-Unis à Cuba, il arrivera qu l'occupant s'arrogera un droit de législation dans le pays occupé. »

1. — Robin op. cit. p. 620.

2. — Idem p. 630.

Or, le gouvernement militaire légiféra sur toute matière : fit et défit le budget, modifia le tarif de douane, contracta des emprunts, violant par là la clause 3 de la convention de 1907 ; vota des impôts ; changea l'organisation du pays ; modifia les institutions, etc., etc... Vers la fin de cette occupation, plus de 800 ordres exécutifs avaient été pris, « en vertu des pouvoirs dont le gouvernement militaire se trouve investi disaient ces ordres (1).

1. — Parmi ces ordres, un nombre considérable étaient de véritables lois par le nom qu'on leur donnait et par le but qu'on leur assignait. En voici quelques exemples : le Code d'instruction criminelle fut modifié par les ordres exécutifs : 206, 302, 366, 651 ; le Code pénal le fut par les ordres 175, 382, 404, 390, 572, 573, 575 et 664 ; le Code civil le fut plusieurs fois par les ordres 295 et 654 et par d'autres « lois » spéciales ; le Code de commerce fut modifié par plusieurs ordres dont les numéros 262 et 682, et le Code de procédure civile fut aussi modifié (ordre 295). Les Codes modifiés étaient des traductions des différents Codes français.

L'ordre exécutif 135 promulgua une loi de Mines ; le 145 promulgua une loi d'enseignement public ; l'ordre 282, une loi établissant un impôt sur la propriété ; l'ordre 377, une nouvelle loi sur le mariage bouleversant cette institution telle qu'elle existait auparavant. L'ordre 528 modifia l'organisation judiciaire, ainsi que l'ordre 596 ; l'ordre 621 est relatif au divorce ; le 573 à la diffamation ; le 572 à la sédition, etc. (Voir la collection de *Gaceta Oficial*, années 1917, 1918, 1919, 1921 et 1922). Nous pourrions en citer de nombreux exemples, mais nous croyons que ceux ci-dessus suffiront largement à fixer les idées. Du reste, le Gouvernement militaire

Troisième question: juridiction. — Une seule catégorie de faits échappe à la compétence de la juridiction locale et relève de la compétence de la juridiction de l'occupant : ceux qui intéressent la discipline et la sûreté de l'armée d'occupation (1).

Quant à la composition du tribunal et à la procédure (2), le plus souvent l'occupant soumet les habitants, relevant de sa juridiction, aux mêmes règles que ses soldats : *mais rien n'y est laissé à l'arbitraire et tout se trouve déterminé à l'avance* : infraction, peine et compétence. Or, que voyons-nous dans la République dominicaine ? Des juridictions spéciales sont créées (exemples : Commission de Réclamations, jugeant sans appel en matière de réclamations contre l'Etat ; Tribunal des terres, appelé à se prononcer sur la validité des titres, etc.). Des Commissions militaires et Cours Prévôtales furent également créées : elles ont fait un large usage des travaux forcés et des amendes,

retira des fonds en dépôt chez la Guaranty Trust C° par les ordres exécutifs numéros, 28, 37, 43, 61, 171, 187, 288, 290, 359, 550, 558, 614, etc., etc... (*Gaceta Oficial* des années 1917 et suivantes).

1. — En ce sens, Robin, *op. cit.* p. 634 ; Charleville, thèse, Paris 902 p. 97 ; Fiore, *Droit International Codifié*, 528 et 529 ; Martens, *Traité de Droit International*, p. 449 ; Pillet, *Le droit de la guerre*, II, 226 ; Piedelivre, *Droit international public*, II, 983 ; Fiore, *Droit pénal international*, chap. 1^{er} ; Nys, *Le Droit International*, III, 248 ; etc..

2. — Robin, *op. cit.* p. 677 et s.

contre les indigènes, et ont connu même des questions purement civiles (1) intéressant les Dominicains. Le système de compétence, procédure, organisation judiciaire, etc., existant dans la République Dominicaine fut modifié (2) ; les peines ne furent jamais fixées **préalablement ni les infractions déterminées d'avance** (3) ; jamais on n'a tant abusé des travaux forcés que pendant cette occupation de la République Dominicaine (4) : il n'est pas rare de voir des journalistes condamnés à quelques années de cette peine. Le 24 août 1920, le gouverneur militaire alla jusqu'à déclarer qu'un de ces journalistes, auteur d'une série d'articles contre l'occupation, aurait pu être condamné à mort, en pure justice.

Ce que nous trouvons dans la République Dominicaine à partir de 1916, ce n'est pas la loi militaire mais la loi martiale (5). Le général Pendleton définissait en 1916 la loi qu'on allait mettre en exercice, de la manière suivante : « Elle veut dire que si vous mettez (il parlait au Secrétaire d'Etat des finances) votre tête ou votre doigt dans le chemin du gouvernement,

1. — Voir la lettre de l'Archevêque de Saint-Domingue au ministre des Etats-Unis (29 décembre 1920).

2. — Voir ci-dessus : Législation, et le rapport du jurisconsulte du Secrétariat d'Etat de justice, 15 mars 1920 (Doc. Hist. 269 et s.) .

3. — Mémoires de la Commission Consultative, décembre 1919 et janvier 1920.

4. — Exposition de M. Knowles.

5. — Comparez avec The American Journal of International law 1917, avril, p. 394 et s.

cette tête ou ce doigt disparaîtrait » (2). D'ailleurs, la déclaration du gouverneur militaire (24 août 1920) ne laisse aucun doute sur ce point (3). Le gouvernement militaire s'est donc placé au point de vue des instructions pour la conduite des armées des Etats-Unis en campagne : « La loi martiale, dit l'article 3 de ces Instructions, consiste dans la suspension, au profit de l'autorité militaire de l'armée occupante, des lois criminelles et civiles, de l'administration et du gouvernement du pays auquel appartient la ville ou le territoire occupé, et dans la substitution, en leur lieu et place, du gouvernement et de l'autorité militaire, même en ce qui concerne le droit d'éditer des lois générales en tant que les nécessités militaires exigent cette suspension, cette substitution et cette faculté de légiférer. Le commandant en chef de l'armée occupante peut déclarer que la législation civile et pénale continuera à être appliquée soit en partie, soit en totalité, comme en temps de paix, à moins que l'autorité militaire supérieure n'en ordonne autrement ».

2. Documentos Historicos, page 32, voir aussi p. 116.

3. — Listin Diario du 25 août 1920 : Elle dit notamment : « Une Commission militaire tient tous ses pouvoirs et autorité de la loi martiale et ses procès sont jugés et revus seulement en vertu de cette loi et de cette autorité militaire. La loi martiale n'est autre chose que la volonté de l'officier qui commande une force armée ou un département militaire géographique indiqué pendant la durée des opérations, et, l'officier qui met à exécution la loi martiale est, en même temps, législateur suprême, juge suprême et exécuter suprême. »

M. Pillet dit également : « La loi martiale échappe aux diverses règles qui, en temps ordinaire, limitent l'effet de toute loi de caractère pénal. On ne requiert point d'elle qu'elle présente ces caractères de détermination rigoureuse qui est la condition essentielle de toute loi criminelle. Ce n'est pas une loi promulguée une fois pour toute mais une série, *a priori* indéterminée, de prescriptions que les chefs responsables du maintien de l'ordre et de la conservation des troupes sur le territoire qu'elles occupent font varier à leur gré. »

« Ce système est bien plus rigoureux, dit Robin (2) que le régime de la loi militaire ordinaire ; car, outre des formes de procédure plus sommaires, des peines plus sévères, la loi martiale crée souvent des délits non prévus dans un Code de justice militaire ; de plus, elle laisse à l'arbitraire de l'occupant une part considérable. *Aussi peut-on s'étonner de la voir appliquée en dehors du cas d'occupation de guerre...* » Et le même auteur ajoute (3) : « Si rare, d'ailleurs, que soit, en matière d'occupation pacifique, le recours à cette mesure de rigueur qu'est la loi martiale, *nous estimons qu'il doit être condamné*, et qu l'occupant est suffisamment armé, pour protéger la sécurité de ses troupes contre les habitants, par le droit de juger ceux-ci dans les mêmes termes et les mêmes conditions que les soldats de son armée. Pas de lois d'ex-

1. — Pillet : Le Droit de la guerre II, 229.

2. — Op. cit. p. 681.

3. Idem p. 683.

ception. C'est une question non seulement d'humanité, mais de justice. Le régime de la loi martiale, auquel la France n'a pas hésité à renoncer même dans le cas d'une occupation de guerre, nous paraît inconciliable avec une occupation en temps de paix.

« Nous n'hésitons pas, non plus, à prescrire également en matière d'occupation pacifique, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels, le recours par l'occupant à une mesure, moins arbitraire sans doute que la loi martiale, mais néanmoins très rigoureuse : la proclamation de l'état de siège sur le territoire occupé ; mesure qui a pour effet, nous l'avons vu, d'étendre la compétence des juridictions militaires de l'occupant, à l'égard des habitants, à tous les crimes ou délits, quels qu'ils soient, commis par ceux-ci contre l'ordre public. »

Charleville s'exprime ainsi : « La loi martiale, selon nous, consiste dans la proclamation de nouvelles peines d'une rigueur particulière et dans la modification de certaines règles de procédure. Mais sur chacune des peines aggravées, sur chacune des règles de procédure modifiées, *il est indispensable que les ordonnances du vainqueur soient nettes et précises et informent d'une manière claire les populations... Nous pensons encore que l'occupant, tout en fulminant des châtimens plus rudes, ne peut faire abstraction des principes supérieurs qui doivent dominer l'établissement de toute peine* (1) ». Les pénalités doivent donc

1. — Charleville. La valid. jurid. des actes de l'occupant dans le pays occupé. Thèse, Paris 1902 p. 58, 59, 60.

rester proportionnées à l'importance du mal ou du trouble causé sur l'acte qu'elles visent.

En résumé, nous ne sommes en présence ni d'une occupation de guerre, ni d'une véritable occupation pacifique, au sens juridique du mot, mais bien en face d'une intervention militaire poussée jusqu'à ses extrêmes limites et ayant pour but non seulement d'établir un protectorat sur la République dominicaine, mais même de provoquer l'annexion déguisée de ce pays (1).

1. — Notons d'ailleurs que des actes de cruauté incroyables furent commis pendant l'occupation.

Pour les détails, on se rapportera aux « Documentos Historicos » (Documents historiques se référant à l'intervention armée des Etats-Unis de Nord-Amérique et l'établissement d'un Gouvernement militaire dans la République dominicaine ; un volume, en espagnol, Saint-Domingue 922). Ce livre contient les déclarations faites devant la Commission d'enquête du Sénat des Etats-Unis dans la République Dominicaine (p. 170 à 210). Voir aussi la lettre de l'archevêque de Saint-Domingue au ministre des Etats-Unis et l'exposé des faits présenté par M. H. Knowles a la Commission d'enquête, ci-dessus ; une série d'articles publiés dans New-York Tribune, janvier 1922, par M. H. Gruening ; l'article de miss Hélène Leshorn, dans la Réforma Social de la Havane (El Sol, de Madrid, du 27 juillet 1922) ; The New-York américain, commentant le discours du sénateur Borah (El Sol, de Madrid, du 29 juin 1922) ; The Washington Post, du 5 octobre 1920 ; le rapport du jurisconsulte du Secréariat d'Etat de justice de Saint-Domingue (Gouvernement militaire), du 15 mars 1920 (Doc. Hist. p. 269 et s). Voir aussi « L'Amérique Latine » du 1^{er} décembre 1922, p. 343 ;

Section troisième

L'occupation militaire et l'établissement d'un gouvernement militaire envisagés en relation avec la doctrine de Monroe et le panaméricanisme.

Si la politique des Etats-Unis, vis-à-vis des peuples américains latins, se fût toujours comportée de la même manière franche qu'aux temps de Monroe et d'Adams, et d'accord avec ce que Hay et Roosevelt appelaient « *la règle d'or* », la doctrine de Monroe eût mené directement et simplement au plus complet et ferme esprit panaméricain, et aurait abouti, depuis longtemps, à une réalisation plus réelle que l'actuelle. Dire aux puissances européennes de ne pas « continuer à considérer le pays d'Amérique comme une terre se prêtant à plus ample colonisation », tout en leur rappelant que les Etats-Unis « n'ont jamais pris part aux guerres que les puissances européennes se sont livrées sur des questions les concernant, et qu'il n'est pas dans leur politique de le faire », c'était défendre les intérêts les plus essentiels des Etats-Unis, en défendant ceux des autres Etats américains et en éloignant les peuples du Nouveau-Monde des complications politiques européennes. Le principe ainsi énoncé, dit le professeur Coolidge (1) peut être ré-

le passage de Ralston cité ci-dessus (Le Droit international de la Démocratie, page 168) ; et Roz, La Nouvelle Amérique, p. 252 ; etc., etc.

1. — Les Etats-Unis puissance mondiale, page 107.

sumé en une formule : « A bas les mains ». Telle quelle, cette doctrine ne pouvait que combler les vœux et les aspirations de tous les Américains, latins ou anglo-saxons, et la preuve a été maintes fois donnée depuis l'attitude de Bolivar.

C'est dans la note du Secrétaire d'Etat Olney en 1895, à propos de la première affaire du Venezuela que nous trouvons l'expression la plus acceptable de cette fameuse doctrine (1) : « Les Etats de l'Amérique du Sud, ainsi que ceux de l'Amérique du Nord, sont, par proximité géographique, sympathie naturelle et similitude de constitution, les amis et les alliés commerciaux et politiques des Etats-Unis. Il existe donc une doctrine de droit public américain, bien fondée en son principe et pleinement sanctionnée par des précédents, qui donnent aux Etats-Unis le droit et le devoir de traiter comme une injure tout cas par lequel une puissance européenne prendrait de force un contrôle politique sur un Etat américain ». Les autres Etats d'Amérique ne pouvaient y trouver aucune cause sérieuse d'inquiétude : il n'y avait pas un seul d'entre eux qui n'éprouvât, au fond, une vive sympathie pour le grand Etat de l'Amérique du Nord ; cette sympathie pouvait même aller, ainsi que le dit cette note, jusqu'à un fort sentiment d'amitié et d'alliance naturelle, aussi bien dans les questions économiques que dans les politiques. Nous sommes précisément de ceux qui, même aujourd'hui, considèrent ce sentiment comme précieux ; une politique extérieure et écono-

1. — Archives diplomatiques, 1896, I, p. 181 et s.

mique, étroite et ferme entre les deux Amériques, pourvu qu'elle soit réalisée de bonne foi, étant un des éléments les plus importants de la vie de tous et de chacun. Il y avait, il est vrai, dans la note du Secrétaire d'Etat certaines phrases qui pouvaient prêter prise à un sentiment tout contraire et aussi profond : « Aujourd'hui, les Etats-Unis sont en fait suprêmes dans ce continent et leur arrêt a force de loi dans les matières auxquelles ils limitent leur intervention » (1) ou encore : « Aujourd'hui, les Etats-Unis sont pratiquement souverains de ce continent » (2). Ce mot de « *paramount* » allait-il tout gâcher dans cette note de 1895 ? Celle-ci corrigeait elle-même ce que ce terme avait d'excessif et d'inadmissible : « La doctrine de Monroe n'établit aucun protectorat général des Etats-Unis sur les autres Etats américains ; elle ne dispense aucun Etat américain des obligations qui lui sont imposées par les lois internationales : elle n'empêche pas, non plus, toute puissance européenne directement intéressée de contraindre un Etat à l'exécution de ces obligations ou de lui infliger toute punition méritée pour les avoir enfreintes ; *elle n'a pas pour objet d'intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat américain ni dans les rapports avec les autres Etats américains ; elle n'autorise aucune tentative de notre part ayant pour but de changer la forme du gouvernement d'un Etat américain ou d'empêcher les habitants de cet Etat de la modifier suivant leur*

1. — Coolidge op. cit. p. 113.

2. — Charles Dupuis, op. cit. page 317.

volonté ou leur convenance. La règle en question n'a qu'un seul but et qu'un seul objet, c'est d'empêcher qu'une puissance européenne, ou une réunion de puissances européennes, puisse, par la violence, priver un Etat américain du droit et du pouvoir de se gouverner à son gré et de régler lui-même ses destinées politiques (1). » C'est, du reste, ce qui se dégage de la réserve faite par la Légation des Etats-Unis à la première conférence de la paix de La Haye : « Aucun passage de cette convention ne devra être interprété d'une manière qui contraigne les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle *qui est de ne point intervenir ou s'immiscer dans les questions politiques d'administration internationale d'un Etat quelconque, et aucun article de ladite convention ne devra être entendu comme entraînant* l'abandon par les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines » (1). C'était donc, en dernière analyse, revenir aux principes servant de base à la politique du Président Monroe et de son Secrétaire d'Etat Adams : les Etats de l'Amérique latine ne pouvaient y voir qu'une digne et admirable déclaration des hommes d'Etat de Washington. « *La doctrine de Monroe* dit encore le professeur Coodlige, *n'est pas une doctrine d'expansion, mais seulement de légitime défense.* Evidemment, des mesures de légitime défense

1. — Arch. diplo. 1896, 1,184,185.

1. — Actes et documents des Conférences de la paix de la Haye.

peuvent conduire à des agrandissements ; mais la doctrine de Monroe n'autorise aucune agression. *Elle présuppose le droit des peuples à se gouverner ; les Etats latins d'Amérique n'ont donc pas à la redouter.* Ce point a été mis en lumière par le Secrétaire d'Etat Root pendant sa récente tournée dans l'Amérique du Sud (2). »

Donc, avec le Secrétaire d'Etat Olney, nous croyons que la doctrine de Monroe n'autorise aucune im-mixtion, aucune conquête, aucun abus. On s'est demandé, parfois, quel serait le paiement des services que les Etats-Unis prêtent ainsi. Nous répondrons que ce paiement se trouve dans le fait même de l'éloignement de l'influence européenne, ou de toute autre influence, de ces pays du Nouveau-Monde. Les Etats-Unis, en effet, sont aussi intéressés à provoquer et à constater cet éloignement que les autres Etats américains eux-mêmes. « Tout d'abord, dit M. Roosevelt, en 1897, notre manière d'agir est fondée sur notre intérêt national. En d'autres termes, elle est patriotique » (1) et plus loin encore : « Nous ne désirons pas nous mettre dans une situation qui nous forcera à imiter le système européen des armées nombreuses. Tout véritable patriote, tout homme ayant l'habitude de la politique devrait songer au jour où, sur le continent américain, il n'y aura plus de trace d'influence européenne ». Nous ne comprendrions pas, et l'Amérique latine ne saurait accepter que les Etats-Unis

2. — Les Etats-Unis, puissance mondiale, page 121.

1. — Th. Roosevelt, l'Idéal américain, p 116.

invoquent la doctrine de Monroe pour être les seuls à dominer et conquérir les continents américains. Car alors, les peuples latins, qui en occupent une immense partie, pourraient se demander quel serait le prétendu bénéfice qu'ils auraient à retirer du jeu de cette doctrine. Le danger européen s'est considérablement affaibli : nous n'irons pas jusqu'à dire, avec M. Anatole Leroy-Beaulieu « qu'il n'est plus besoin de la doctrine de Monroe pour protéger les peuples du Nouveau-Monde contre la convoitise et les entreprises de la vieille mère Europe » (2). Mais nous ne saurions nous résoudre à accepter une influence, un contrôle actuel et perpétuel pour parer à un simple danger éventuel. Et ce disant, nous sommes d'accord avec M. Théodore Roosevelt, quand il écrivait (1897) : « Les Etats-Unis n'ont pas la moindre intention d'établir un protectorat universel sur les autres Etats américains, ni d'assumer la responsabilité de leurs erreurs. Si l'un d'eux se trouve engagé dans un différend ordinaire avec une puissance européenne, ce différend doit être réglé entre eux suivant des méthodes connues. Mais aucun Etat européen ne doit s'agrandir sur le sol américain aux dépens d'un Etat américain (3). »

Nous sommes encore d'accord avec M. Anatole Leroy Beaulieu quand il écrivait en mars 1908 « Elles (les Républiques Sud-Américaines) craignent que la pro-

1. — L'idéal américain, p. 116.

3. — Paris, mars 1918.

3. — Th. Roosevelt, op. cit. p. 113 et 114.

tection bienveillante dont les ont longtemps couvertes les larges ailes de l'Aigle américain ne tende peu à peu à se transformer en un lourd protectorat.... Que les Américains du Nord exercent sur tout le double continent un ascendant moral ; qu'ils cherchent à y développer leur commerce et leurs affaires, cela est naturel et cela est leur droit ; *mais ils ne doivent pas oublier que les Etats hispano-américains ont la légitime prétention d'être des peuples indépendants et de suivre, eux aussi, à une plus ou moins grande distance, leur grande sœur aînée du Nord dans la voie du développement politique et économique.* Espérances qui leur sont permises, que ni la nature, ni l'histoire ne leur interdisent et que nous ne saurions, après tout, taxer de téméraires ni de chimériques, car les écarts et les crises de leur turbulente enfance ne nous autorisent point à condamner ces jeunes républiques, dont la plus âgée a à peine un siècle, à l'anarchie incurable ou à l'impuissance perpétuelle » (1). Voilà donc le grand tort que l'on pourrait faire au raisonnable développement de la doctrine de Monroë : donner lieu à la méfiance des autres Etats américains (2).

Mais si les idées de M. Roosevelt sont encore, en 1901 celles de l'Idéal américain, à partir de 1903 elles évoluent de telle sorte qu'il va parler au nom de la doctrine de Monroë, des devoirs obligeant les Etats-

1. — Préface du livre de Coolidge.

2. — Voir la déclaration des Républiques latines à M. Rouvier (Le temps, 1^{er} janvier 1896) et Delarue de Beaumarchais, Paris, Thèse 1897.

Unis à prendre un rôle de direction et contrôle dans toute l'Amérique latine. Ici, le Président Roosevelt quittait définitivement le domaine du droit international : car, nous ne pourrions jamais admettre que dans l'état actuel des choses, un Etat puisse se rendre juge du caractère respectable ou non d'une souveraineté, et cela d'une manière systématique. Comment ! On impose une protection aux Etats américains, mais pour exercer sur eux des pouvoirs de police ! Et alors qui gardera le gardien ? Qui jugera du caractère convenable ou non de cette police internationale ? La conduite du Président Roosevelt envers la République de Colombie n'était pas, tant s'en fallut, de nature à rassurer l'Amérique latine ; le droit international est fondé sur l'idée d'égalité des Etats, de co-existence d'Etats indépendants et souverains et sauf des circonstances vraiment graves, toute intervention, nous l'avons vu, est contraire à ses dispositions. Or, dans les cas prévus par les messages du Président Roosevelt de 1903, 1904 et 1905, les Etats-Unis s'arrogent un droit de police et de direction permanent, c'est-à-dire, d'immixtion continuelle dans les affaires intérieures des autres Etats. Lors de la discussion par le Sénat des Etats-Unis de la convention de 1907, signée avec la République dominicaine, il agite souvent l'épouvantail d'une intervention européenne dans l'île de la mer des Caraïbes (1) et la violation de la doctrine de Monroë qui en résulterait ; il eut à remon-

1. — Même manœuvre dans les messages de Grant du 31 mai 1870. (Voir Pivet Thèse, Paris 1905, p. 72.)

ter un courant très sérieux, pendant la discussion des différentes conventions financières, signées avec le gouvernement de Saint-Domingue depuis 1905. « Le Sénat ne croit pas utile, eut-il pour réponse en 1905, qu'il nous convienne de devenir les gendarmes des Antilles et de nous faire les percepteurs des recettes pour le compte des créanciers de tous les pays d'Amérique » ; et le Président Roosevelt dut déclarer « qu'il ne considérerait pas l'assistance donnée aux Dominicains comme une application de la doctrine de Monroe ». Le sénateur de Maryland, Rayner déclare.... « Les Etats-Unis ne doivent assumer aucune responsabilité dans le règlement des dettes des Républiques du Centre et du Sud-Amérique envers les puissances européennes ou autres, et ne doivent pas s'opposer à ce que les gouvernements étrangers revendiquent le droit civil, contre ces Républiques conformément aux principes de la jurisprudence internationale, à moins qu'une pareille revendication ne se traduise par une tentative d'occupation territoriale à titre permanent, de changement dans la forme de gouvernement ou de renversement des institutions politiques du pays. Les Etats-Unis ne doivent pas davantage appuyer par la guerre, par des bruits de menace de guerre, l'exécution des contrats intervenus entre leurs propres nationaux et l'une des dites Républiques » (2). Le même sénateur dira : « La

1. — A de la Rosa. Les Finances de Saint-Domingue. Revue Générale du Droit international public 1912 p. 92.

2. Idem, p. 92.

nouvelle doctrine de Monroe est, à proprement parler, une doctrine financière : la thèse, c'est l'argent, la légende, c'est la monnaie ; et les hordes étrangères qui s'avancent sur le département d'Etat sont un syndicat de mercenaires et d'usuriers implacables...» (3).

Nous croyons que cette nouvelle conception de la doctrine de Monroe allait à l'encontre des intérêts les plus essentiels des peuples américains, car elle substituait à la menace d'un danger éventuel l'assurance d'une immixtion perpétuelle. Le docteur Drago l'a vu de bonne heure quand il disait (1) que les Etats-Unis assumaient une sorte de « magistrature suprême ». Et c'est là la principale cause d'inquiétude des Républiques américaines : en effet, jadis, elles pouvaient espérer que, les intérêts des différentes puissances se faisant concurrence dans les luttes d'influence en Amérique du Centre et du Sud, on aboutît plus ou moins aisément à un *statu quo* prolongé ; mais aujourd'hui, abandonnées à cette « magistrature suprême », leur sort dépend presque uniquement du bon vouloir d'un juge qui est en même temps partie. « The national Review » (2), de Londres, disait justement à ce propos : « Si la doctrine de Drago venait à être acceptée, la doctrine de Monroe cesserait d'être une menace pour l'Amérique du Sud. Celle-ci ne serait plus hantée par le spectre

3. — Idem, p. 92.

1. — Drago op. cit. p. 32.

2. — Novembre 1906, p. 507.

des Etats-Unis s'érigeant en pouvoir international de police. La crainte de les voir s'adjuger ce rôle maintient une ligne de séparation entre les deux continents. » (3).

Ainsi donc, non seulement cette conception de la doctrine de Monroe est tout à fait contraire au principe fondamental du Droit international, mais elle va à l'encontre du développement de la doctrine elle-même par le sentiment de méfiance qu'elle éveille dans la plus grande partie de l'Amérique. On nous répondra, il est vrai, que la doctrine de Monroe n'a jamais été, et que les Etats-Unis ne veulent pas qu'elle soit une doctrine juridique internationale (1). Mais nous répondrons que ce n'est pas une raison pour admettre la violation du Droit international faite au nom de cette doctrine ; du reste, l'opinion de M. Roosevelt lui-même dans son message du 15 février 1905 semble s'être considérablement modifiée sur ce point, car il y souhaite que cette doctrine puisse entrer un jour dans le droit international.

Et, si nous refusons d'admettre cette conception de la doctrine de Monroe conférant une sorte de magistrature suprême ou un pouvoir de police inter-

3. — Dans ce sens encore Antokoletz, thèse, Paris 1905, p. 157, 158, 159.

1. — Th. Roosevelt, op. cit. p. 113 ; Coolidge, op. cit. page 120.

national aux Etats-Unis, *a fortiori* refusons-nous une conception plus radicale (2) et plus grave consistant à permettre non seulement les interventions dans les affaires intérieures, mais aussi les occupation militaires avec le renversement des gouvernements constitués. Il est étonnant que ce soit le même président Wilson qui ait compris l'un des premiers, parmi les hommes d'Etat de Washington, le besoin de mettre autre chose à la base de la doctrine de Monroe. « Nous nous efforcerons de faire de ces principes le fondement de nos relations mutuelles : respect et assistance entre nos sœurs, les Républiques latines et nous-mêmes (3). » On revient donc à une conception acceptable et même désirable de la doctrine de Monroe : en janvier 1916, le président Wilson déclarait : « La doctrine de Monroe fut proclamée par les Etats-Unis de leur propre autorité. Elle a toujours été maintenue et le sera toujours sous leur propre responsabilité. Mais la doctrine de Monroe demandait simplement que les gouvernements européens ne vinssent pas étendre leur système politique et leur domination de ce côté-ci de l'Atlantique. *Elle ne révéla pas quel usage les Etats-Unis avaient l'intention de faire de leur puissance. C'était une main levée en signe d'avertissement, mais elle ne contenait*

2. — Voir notamment le message de Polk 1845 cité par Pétin, Thèse, Paris 1900, p. 103. Voir aussi le message de Grant du 29 novembre 1869.

3. — Revue générale de Droit international public 1914, p. 464.

nulle promesse au sujet de ce que notre nation allait faire au moyen du protectorat partiel et implicite qu'elle s'arrogeait en apparence sur ce côté de l'Océan. *Et vous (les représentants des Républiques américaines) ne pouvez pas me contredire lorsque j'affirme que ce sont les craintes et les soupçons à cet égard qui ont empêché jusqu'ici l'existence d'une confiance et d'une intimité plus grande entre les Amériques.* Les Etats du Nouveau-Monde n'ont pas été sûrs de ce que les Etats-Unis feraient de leur puissance. Ce doute doit être banni. J'espère et je crois que cela peut se faire. Cela se fera si les Etats d'Amérique s'unissent dans la garantie réciproque de leur indépendance politique absolue et de leur intégrité territoriale (1) ».

Telle est la seule conception aujourd'hui acceptable de la doctrine de Monroe, la seule qui puisse porter des fruits autrement précieux que ceux de la violence plus ou moins déguisée. Certes, nous n'entendons pas approuver les pays troublés et turbulents de l'Amérique latine, mais nous soutenons que les Etats-Unis ou n'importe quel autre Etat, américain ou non, ne peut, quoiqu'on ait dit, de lui-même, juger le caractère respectable ou non d'une souveraineté, car cela prêterait à des abus insoutenables. Nous sommes donc partisans d'une organisation panaméricaine qui, seule, puisse, d'après un droit international établi avec le consentement de tous, statuer sur les problèmes se posant pour chacun et

1. — Orzabal de la Quintana, « Le Panaméricanisme et son évolution récente » R. Sc. pol. août 1917 p. 68.

pour tous les membres de l'association des peuples du Nouveau-Monde. Certes, nous souhaitons qu'un peuple américain n'ait plus le droit de vivre une vie désordonnée, anarchique, et cela même au cas où les troubles n'affecteraient pas directement et gravement les intérêts d'autrui ; mais un tel principe ne peut être accepté que s'il existe une organisation panaméricaine et un droit international à la fois propre au continent américain et conforme aux bases essentielles du droit des gens, qui établisse des responsabilités, pose des règles et les sanctionne (1). Procéder autrement serait antijuridique et ne pourrait qu'engendrer des maux pires que ceux auxquels on veut remédier : le cas de la République dominicaine entre 1916 et 1922, tout au moins, en est l'exemple le plus frappant ; des abus, des excès, des cruautés, des erreurs y furent commis, malgré les idées hautement exprimées par le président Wilson devant les représentants des Républiques latines d'Amérique : « Je propose, en somme, que les nations, d'un commun accord, adoptent la doctrine du président Monroe comme doctrine mondiale : qu'aucune nation ne cherche à imposer sa politique à une nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même sa propre politique et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé et effrayé, le

1. — Voir sur ce dernier point, Lawrence, « Commentaire sur Wheaton » T. II, page 313.

petit aussi bien que le grand et le puissant (2). »

A plusieurs reprises le président Wilson revient sur cette idée, notamment en juin 1918, en parlant à un groupe de journalistes mexicains : « ...C'est précisément ce genre d'accord qui st appelé à devenir la base de la vie future des nations du monde. L'ensemble de la famille des Nations devra garantir à chacune qu'aucune autre ne violera son indépendance ou son intégrité teritoriale. *Telle est la base, la seule et unique base concevable de la paix future du monde* et je vous avoue que j'étais impatient de voir les peuples des deux Amériques montrer la voie à suivre au reste du monde pour fondre la paix (1). » Cependant, le 29 novembre 1916, il s'était passé, nous l'avons vu, quelque chose d'éminemment contraire à ces idées, et cela durait encore au moment où le président parlait et allait durer jusqu'au mois d'octobre 1922, tout au moins...

« Il y a quelque temps, comme vous le savez probablement tous, continuait M. Wilson, j'ai proposé une sorte d'accord panaméricain. Je m'étais en effet aperçu qu'une des difficultés éprouvées dans nos relations passées, avec l'Amérique latine, était la suivante : la fameuse doctrine de Monroe a été acceptée par nous sans le consentement du Mexique ni d'aucun Etat de l'Amérique du Centre et du Sud. Si je

2. — Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale, p. 101 du T. II.

1.— Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la Guerre Mondiale, T. II p. 277.

puis m'exprimer dans des termes que nous employons bien souvent dans ce pays, nous disions : « Nous allons être votre grand frère, que vous le vouliez ou non. » Nous ne vous avons jamais demandé s'il vous était agréable que nous devenions votre grand frère. Nous déclarions seulement que nous voulions l'être. C'était fort bien quand il s'agissait de toute attaque venant d'au delà les mers ; *mais il faut reconnaître que rien ne vous protégeait d'une attaque venant de nous* ; aussi, ai-je constaté à différentes reprises qu'un sentiment de malaise existait chez certains représentants des nations américaines du Centre ou du Sud qui craignaient, sans doute, que la protection que nous nous arrogions ne fut établie bien plus dans notre intérêt que dans celui de nos voisins. C'est pourquoi je dis : concluons un arrangement, prenons des engagements, signons un accord mutuel d'indépendance politique et d'intégrité territoriale. Décidons que si l'un d'entre nous, *les Etats-Unis y compris*, viole l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un autre Etat américain, tous les autres se dresseront contre l'agresseur (1). »

C'est la seule voie, nous le répétons, qui puisse assurer le maintien et le développement de la doctrine d Monroë. M. Root avait compris déjà, en 1907, le besoin essentiel d'observer une politique, mesurée et prudente ; comme lui, le professeur Coolidge avait

1. — Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la Guerre Mondiale, T. II, p. 283-284.

prêché une attitude plus en harmonie avec le véritable esprit de la doctrine de Monroe ; les sénateurs King, Borah, Rayner, Tillmann, pour ne citer que ceux-là, ont donné un avertissement pareil. Le président Wilson a eu le mérite de présenter une véritable proposition, précise et franche, à l'opinion publique de toutes les Amériques, et nous regrettons qu'il ait cru devoir suivre une autre ligne de conduite à l'égard de la République dominicaine. Il a toujours refusé de recevoir le président *de jure* de cette République, et, quand il a quitté la Maison Blanche, la question dominicaine était telle qu'elle se posait au lendemain de la proclamation du 29 novembre 1916.

Il n'est pas surprenant que des initiatives traduisent le sentiment de méfiance de l'Amérique latine. L'Uruguay a proposé que le prochain Congrès panaméricain étudie la question de la garantie d'indépendance des Républiques latines d'Amérique, retournant ainsi au sens primitif et réel de la doctrine de Monroe. C'est ce qu'on appelle déjà en Amérique du Sud la « doctrine de Blum ». On veut faire établir que tous les Etats du continent américain, anglo-saxons ou latins, considèrent comme abusif tout mode d'agir allant à l'encontre de cette idée, et que le manquement à la règle ainsi posée trouve une conduite uniforme des autres Etats américains. Déjà au Congrès de 1906 de Rio de Janeiro, le délégué de Bolivie y faisait allusion.

Ce courant de l'opinion est actuellement puissant : le sentiment est si fort que le sénateur King n'a pas hésité à déclarer qu'il y avait là une grande menace

pour le commerce des Etats-Unis.

« L'agression, dit le *Washington Post* (1), est l'agression, qu'elle se fasse ou non au nom de la doctrine de Monroe ; mais elle est pire encore quand elle se commet au nom de la doctrine de Monroe, car cette doctrine est née et s'est développée contre les mêmes faits que les Etats-Unis réalisent maintenant. » Ce même journal dit encore, à la même date : « Ce qui retint l'attention des Américains, dès que le sénateur Harding fit sa première et brève allusion à l'abus de pouvoir commis à Saint-Domingue et Haïti, c'est la fausse application de la doctrine de Monroe. *La préservation de l'intégrité de cette doctrine est aussi essentielle que la préservation de sa vigueur.* D'une autre manière, par le mauvais usage que l'on ferait d'elle, les nations de cet hémisphère pourraient devenir des mortels ennemis pour les Etats-Unis ; et tous les efforts réalisés depuis l'établissement de notre gouvernement, pour cultiver des relations amicales avec les peuples situés au sud de notre pays n'auraient aucun résultat. Déjà le traité de 1907 (entre les Etats-Unis et la République dominicaine) avait été durement attaqué à cette époque parce qu'il était une fausse application de la doctrine de Monroe et un acte d'agression contre une nation faible. »

Le panaméricanisme est la conséquence de la doctrine de Monroe primitive et réelle. Il n'y a pas dans

1. — 5 octobre 1920.

toutes les Amériques de plus ardents partisans de cet état d'esprit que nous ; il nous semble éminemment souhaitable que des rapports étroits se nouent entre la grande République anglo-saxonne et l'Amérique latine ; la première doit pouvoir trouver dans le reste du continent de véritables amis et même des alliés naturels ; son commerce, son industrie, sa science doivent avoir là un champ d'action vaste et libre, sur la base de la réciprocité la plus parfaite possible, et la politique étrangère de ces Etats n'a pas de véritables raisons de s'y opposer, pourvu que la doctrine de Monroe soit appliquée d'une manière honnête. En un mot, le panaméricanisme est une tendance naturelle et susceptible d'être grandement développée pour peu que le grand Etat du Nord ne veuille pas appliquer à ceux du Sud la politique prussienne de 1866 à 1914. C'est une question d'importance capitale pour les Etats-Unis que d'agir conformément à ces grandes idées : « De toutes les questions de politique étrangère dont le gouvernement de Washington ait à s'occuper, il n'y en a point qui soit d'une portée plus considérable que celle des rapports des Etats-Unis avec les Républiques latines. Là, plus que partout ailleurs, il faut faire preuve de tact et de patience dans les petites choses et de clairvoyance dans les grandes. Avec les meilleures intentions du monde, on peut s'y créer des embarras désastreux, et la négligence ou un simple manque de savoir faire aurait de fâcheuses conséquences. » (1). Le professeur

1. — Coolidge Op. Cit. p. 319.

de l'Université de Havard s'inquiète du sentiment de méfiance existant chez les peuples latins de l'Amérique et lui consacre quelques-unes de ses plus belles pages.

Mais aucun citoyen des Etats-Unis n'a fait un plus grand bien au commencement du xx^e siècle, aux idées panaméricaines que le secrétaire d'Etat Root ; nul, mieux que lui, ne comprit le besoin, à la fois sentimental et matériel, de faire tomber en grande partie tout au moins la cause de cette méfiance. « Nous considérons, dit-il, l'indépendance et les droits des membres les plus petits et les plus faibles de la famille des nations, comme aussi dignes de respect que ceux du plus grand empire, et nous voyons, dans ce respect, la principale garantie du faible contre l'oppression du fort. Nous ne prétendons et nous n'aspirons à aucun droit, à aucune privilège, à aucun pouvoir que nous ne reconnaissons également à chacune des Républiques américaines. Nous souhaitons accroître notre prospérité, étendre notre commerce, croître en richesse, en sagesse, en vitalité ; mais notre conception de la véritable manière d'accomplir ces fins n'est pas d'abattre les autres et de profiter de leur ruine, mais de nous aider tous, amicalement, en vue d'une prospérité commune et d'une commune croissance, de sorte que nous devenions plus grands et plus forts tous ensemble (1). »

1. — Rio de Janeiro 1906.

Voir cependant R. G. D. I. P. 1914, p. 460, un de ses discours du Sénat des Etats-Unis, très impérialiste 1912.

Il fallait, il faut, il faudra toujours, si les Etats-Unis désirent vraiment le développement du Panaméricanisme, des paroles semblables et, surtout, des actes d'accord avec celles-ci. Les idées sur « le contrôle du Tropique » ou « l'expropriation des races incompetentes » ne peuvent qu'arrêter ce développement et mettre obstacle, par conséquent, au développement économique des Etats-Unis. Il ne peut pas y avoir de contrôle ni d'expropriation : il ne peut y avoir qu'association et coopération, que rapprochement de plus en plus étroit, et cela pourvu que les Etats-Unis comprennent raisonnablement leur intérêt et celui d'autrui, car la meilleure manière de servir son propre intérêt, a-t-on dit justement, c'est de ne pas l'opposer à celui des autres.

Or, déjà en 1910, le rapport du commandant du septième district naval des Etats-Unis disait : « Ainsi que l'Angleterre assura la domination maritime de l'Europe par la formidable base stratégique de Gibraltar, les Etats-Unis doivent choisir une position géographique qui domine tout le golfe du Mexique et la mer des Antilles (1). » C'est encore là l'idée qui préoccupe des sociologues comme Kidd et le professeur Kelsey, qui demandent franchement une tutelle formelle des Etats-Unis pour les peuples des Antilles (2).

1. — R. G. D. I. P. 1914, p. 452.

2. — C'est du reste l'idée du message de Grant cité par Rivet, op. cit. page 72 : « Saint-Domingue est une île belle et grande qui, dans le cas d'une guerre étran-

La véritable idée du Panaméricanisme est exposée par le propre président Wilson en décembre 1915 : « Voilà l'américanisme. Il n'a rien en lui qui ressemble à l'esprit d'impérialisme ; il est l'incarnation effective de l'esprit du droit, de l'indépendance, de la liberté et du service mutuel. » Son secrétaire d'Etat M. Lansing aura des paroles aussi réconfortantes (3)

On le voit, le principe essentiel du panaméricanisme furent oubliés par le gouvernement des Etats-Unis dans le cas de la République dominicaine : le principe d'union et de concorde est incompatible, disait le représentant de la République Argentine à Washington référant au cas du Mexique, ne 1916, avec l'emploi de la violence pour régler en Amérique les conflits internationaux.

Pendant sa mission en Amérique du Sud (fin 1920), le secrétaire d'Etat, Colby, questionné par un journal de Montevideo (*La Manana*), fit une déclaration retentissante dont nous prenons ce passage : « Haïti et Saint-Domingue forment, on peut dire, un monde à part et n'ont rien à voir avec le reste des Républiques sud-américaines. » Cette déclaration causa dans la République de l'Amérique latine, une

gère assurerait aux Etats-Unis le commandement de toutes les autres îles. » Et le 29 novembre 1869, Grant disait encore : « L'acquisition de Saint-Domingue, c'est l'affirmation de la juste prétention de contrôle sur le commerce par l'*Athme de Darien*. » Antokolets, op. cit. 46.

3. — Orzabal de la Quintana op. cit. p. 67 et s.

grande émotion : la presse de la République argentine et de l'Uruguay s'en occupèrent longuement ; le journal *El Bien Publico*, de Montevideo, s'en indigne et déclare ne pas vouloir croire que le secrétaire d'Etat Colby se soit laissé aller à prononcer l'exclusion de Saint-Domingue du panaméricanisme ; pour lui, ce ne peut pas être décidé par les Etats-Unis seuls : « M. Colby n'a pas pu, hôte poli de notre pays qu'il est, se laisser aller à de telles déclarations, lesquelles démontreraient un dangereux impérialisme, quoique, cette fois, se soit un peuple éloigné du nôtre qui devrait le souffrir. » *La Noche*, de Montevideo, en parle également et la rumeur en monte jusqu'à l'Amérique centrale (1). Nous citons cet exemple, afin de montrer comment, ainsi que l'on dit les sénateurs Borah et King et le représentant Masson, l'attitude du gouvernement de Washington a été nuisible au développement des rapports entre les deux Amériques (2).

Pour nous, le Panaméricanisme qui n'est que la conséquence de la doctrine de Monroe sagement appliquée, devient aujourd'hui la condition *sine qua non* de cette doctrine : où il y aura un véritable panaméricanisme, ou la doctrine de Monroe cessera d'être, parce que les nations d'Amérique chercheront,

1. — Voir « *El Dario de Centro America*, » de Guatemala, du 24 février 1921.

2. — Un des amis les plus sincères et les plus ardents des Etats-Unis en Amérique latine, M. F. J. Peynado, ancien Envoyé Extraordinaire et ministre Plénipotentiaire de la République dominicaine à Washington, délégué au premier Congrès financier panaméricain

au fur et à mesure que leur puissance s'affirmera,
d'autres liens

et au deuxième Congrès scientifique panaméricain, etc., parlant devant la Commission sénatoriale d'enquête des Etats-Unis (fin 1921) dit, visiblement attristé : « Je suis arrivé à aimer le peuple, les traditions et l'histoire des Etats-Unis au cours des trente-six voyages que j'y ai fait en vingt années, et par étude de leur constitution j'ai pu confirmer ce sentiment ; mais celui-ci est arrivé à être une profonde conviction, quand j'ai su que le Secrétaire d'Etat Root, dans la Conférence de Rio Janeiro, parlant, avec la plus haute autorité, au nom des Etats-Unis, dit : « Nous, les Etats-Unis, nous ne désirons d'autre victoire que celle de la paix, d'autre territoire que le nôtre, d'autre souveraineté que la nôtre. Nous ne réclamons ni le désirons des droits, privilèges ou pouvoirs que nous n'accordions pas librement aux autres Républiques sud-américaines. » Je demande à chacun s'il fut convenable qu'après ces paroles, le Gouvernement des Etats-Unis amoindrit la confiance des Américains latins par l'action exercée à Saint-Domingue (Documentos Historicos p. 33.

Et le Nord-américain Grand Pierre, écrit, dès New-York, le 1^{er} novembre 1922 : « Tandis qu'il flattait (l'auteur parle du président Wilson) les sincères par des discours idéalistes, il gratifiait les instincts rapaces de la populace et du gros capitalisme par des actes d'agression ignobles, par des injustices cruelles envers de petits pays du bassin des Caraïbes. » L'Amérique Latine, Paris 1^{er} décembre 1922, p. 343).

SECTION QUATRIÈME

L'état de la République dominicaine au commencement de 1922

Premier point : L'état moral ..

Le mot d'ordre de la République dominicaine pendant l'occupation, fut sagesse et fermeté. Chaque citoyen comprenait que se lancer dans une lutte armée, comparable à celle que soutenait le peuple irlandais, aurait été condamner l'Etat dominicaine à la disparition définitive. On se disait que le peuple des Etats-Unis finirait bien par connaître la vérité de la situation et qu'alors justice serait faite. La presse, malgré les menaces et les actes, resta dans sa position de protestation et de critique et le pays tout entier adopta pour ligne de conduite de ne rien faire qui pût être invoqué par le Gouvernement d'occupation comme l'acceptation tacite de la situation.

Au-dessus des êtres luttant pour cette cause, s'élève la noble et belle figure de l'archevêque de Saint-Domingue, monseigneur docteur Adolfo A. Nouel, Primat d'Amérique, délégué apostolique à Cuba et à Porto-Rico (1913), comte assistant du Trône pontifical, grand officier de la Légion d'honneur, etc.. Le ministre des Etats-Unis à Saint-Domingue lui ayant exprimé le vœu de connaître son opinion sur l'occupation militaire, reçut le 29 décembre 1920 une réponse qui peut être considérée comme la voix du

peuple dominicain tout entier et comme la voix même de la justice (1).

1. — Après avoir montré combien le peuple était travailleurs et pacifique, le chef de l'église dominicaine s'exprimait en ces termes : « Mais ce peuple commence déjà à croire qu'il ne lui sera pas possible de continuer un état de choses dans lequel il ne peut pas disposer de son travail, et il craint de tomber à la longue dans un état de véritable esclavage.

« Le peuple a souffert, si non conforme, résigné, la honte et le poids d'une intervention. Il a souffert des sentences des tribunaux des prévôts dans des affaires complètement civiles, malgré que, selon la proclamation de l'amiral Knapp, ces tribunaux ne devaient connaître que des affaires militaires. Il a souffert des sentences d'un tribunal (celui des réclamations) qui statuait souverainement, sans donner droit à appel.

« Le peuple reconnaît le besoin de payer des impôts directs sur la propriété territoriale, mais il ne peut se conformer à quelques dispositions injustes d'une loi presque incompréhensible par sa complexe et très difficile application.

« Le peuple a souffert patiemment que depuis plusieurs années, une partie des 6.000.000 dollars, (provenant de l'emprunt qu'on l'obligea à contracter, quand on signa la convention, soi-disant pour développer sa richesse), fût employée à payer des appointements très luxueux. Le Bureau des Travaux publics est considéré par le peuple comme « une véritable soupape » par où s'échappait et s'échappe encore une grande partie des deniers publics destinés à construire des chemins, etc. Ce bureau, si je n'ai pas mal compris, a été institué parce qu'on a crû qu'à Saint-Domingue, il n'y avait pas des professionnels aptes à diriger ces travaux, ni d'hommes honnêtes pour l'administration des fonds ;

Cette lettre causa une indicible sensation dans les Etats-Unis, dès qu'il fut possible de l'y faire pénétrer et circuler. Le grand mouvement d'opinion à propos de cette triste affaire dominicaine y prit naissance.

mais il résulte dans la pratique, que l'actuelle direction scientifique des travaux publics possède une moindre capacité technique que n'importe lequel de nos entrepreneurs, et que l'administration des fonds court autant danger, ou davantage encore, que s'ils se trouvaient entre les mains de quelques-uns de nos spéculateurs. Et cet état de choses se maintient, d'après les versions qui circulent, parce que le système de récompenses pour les services prêtés en matière de politique intérieure électorale, aux Etats-Unis, l'exigerait ainsi.

« Le peuple a souffert, dans l'espace de trois années, une censure sur la presse non seulement humiliante et méprisante mais aussi ridicule et puérile.

« Le peuple dominicain, il est vrai, fut plus d'une fois témoin, pendant les secousses politiques, des persécutions injustes, des violations des droits individuels, des exécutions sommaires etc., etc. ; mais il ne connut jamais le tourment de l'eau, ou la crémation de femmes et enfants, le supplice de la corde, la chasse à l'homme dans les prairies, comme s'il se fût agi d'un animal sauvage ; ou cet autre tourment consistant à traîner un ancien septuagénaire, attaché à la queue d'un cheval, sous la pleine lumière méridienne, sur la place de Hato Mayor.

« Nous autres, je ne le nie pas, nous connaissions la fraude dans les affaires et le vol au détail des fonds publics ; mais avec l'aide et les leçons de quelques étrangers, nous nous perfectionnons dans l'art de tromper et de dilapider en gros.

Les accusations que la grande personnalité du chef de l'église dominicaine portait contre l'occupation militaire; les atrocités qu'il mettait, avec la dignité de langage qui convenait à sa grande per-

« Un consul américain, vers l'année 1887, nous apprit à charger des bateaux avec du bois inutilisable comme si c'était un chargement de bon acajou : et ces bateaux faisaient naufrage dans notre port sans que la plus légère brise eût agité les eaux de la mer des Caraïbes.

« Le banditisme, parmi nous autres, c'était une plante exotique ; il a été implanté récemment et protégé souvent par quelques étrangers qui prospéraient ainsi plus facilement dans leurs affaires.

« La Garde nationale n'a pas encore eu une uniforme sélection ni une direction *adequate*. Cette institution, unique garantie de la Société, devrait être commandée par des hommes d'un rang plus haut.

« Heureusement que les Chefs supérieurs du Gouvernement militaire font des efforts pour rectifier les erreurs et pour empêcher que les horreurs passées ne viennent à se répéter. J'ai connu beaucoup d'officiers et employés américains qui, par leur correction et illustration, honorent leur pays. Mais vous comprendrez que dans l'imagination d'un peuple, durent plus longtemps les effets d'une injustice et des offenses que les conséquences de mille bonnes actions légales.

« Si les mémoires que la Commission consultative a présenté au Gouvernement militaire sont bien étudiés ; si le Gouvernement américain tire ce peuple de l'incertitude dans laquelle il vit, quant à ses destinées futures, et lui parle, avec toute clarté, de ses conditions présentes ; s'il parvient à maintenir dans les limites rationnelles les aspirations du capital et à modérer les

sonnalité, à la charge des forces d'intervention ; les vérités si grandes et si simplement énoncées qu'on y trouve ; l'esprit de justice qui jaillissait des phrases de cette fameuse lettre, tout cela finit par remuer un grand nombre de consciences et ce qui devait arriver arriva : des hommes comme King, Borah, Masson (comme auparavant, Roosevelt, Storey et Hard, etc) montrèrent au peuple des Etats-Unis l'injustice commise aussi inutilement.

Deuxième point : L'état financier.

D'après la proclamation du 29 novembre 1916, l'occupation militaire avait pour but de donner à la République dominicaine une telle prospérité que l'accomplissement de la Convention financière de 1907 se trouvât assuré dans l'avenir. Quels ont donc été les résultats de l'administration des hommes envoyés par le Gouvernement des Etats-Unis sur le territoire dominicain ? Quelle était la situation financière de la République dominicaine au commencement de 1922 ?

appétits des spéculateurs sans scrupules ni conscience, et s'il donne au peuple l'assurance que les héroïsmes et les sacrifices qu'il fit, il y a 75 ans, pour obtenir sa liberté et le droit de se gouverner indépendamment — (droit que toutes les nations lui reconnurent alors) — ne deviendront pas inutiles, je ne doute pas que ce peuple n'arrive à être un ami sincère et reconnaissant du grand peuple de Lincoln et de Washington. » (Documentos historicos, p. 11 et s.

Notre réponse va s'appuyer sur le rapport présenté à la Commission sénatoriale nord-américaine, à la demande de celle-ci, par M. Peynado, l'un des hommes les plus en vue, et le plus respectés de Washington (1). Ce rapport affirme que la situation du trésor dominicain était pire à la fin de 1921 qu'à la fin de 1916, date de la proclamation de l'occupation militaire et de l'établissement du Gouvernement militaire (2). Et telle était bien, en

1. — Documentos Historicos p. 216 et suiv.

2. — Comparaison de l'état des finances aux deux dates :

A. — En 1916, la République dominicaine n'était tenue de faire que les paiements suivants :

a) En vertu de la clause I de la Convention de 1907, pour le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt de 1098, elle devait payer la somme de 1.200.000 dollars chaque année, plus les 50 0/0 de l'excédent sur 3.000.000 de revenus douaniers, s'il y en avait.

b) En 1913, un emprunt de 1.500.000 dollars ayant été fait, d'accord avec les Etats-Unis (clause III de la Convention), la République dominicaine devait faire chaque mois un paiement de 30.000 dollars. Cet emprunt allait être entièrement amorti en 1917.

c) Quand, en novembre 1916, le capitaine H. S. Knapp chassa le Gouvernement dominicain, le montant des réclamations contre l'Etat dominicain s'élevait à 15. 000 000 dollars. Mais ce n'était pas là une dette, puisque ces réclamations étaient en cours d'examen et de liquidation. Cet examen et cette liquidation menèrent en 1917-1918, à une réduction du montant de ces réclamations à 4.292.343.52 dollars ; en effet, en 1918,

réalité, la situation. Comment l'expliquer ? Le Gouverneur militaire de Saint-Domingue (1), l'attribue à quatre causes.

une émission de bons fut faite pour 4.025.6000. Les paiements que le Gouvernement dominicain auraient eu à faire de ce chef auraient été, fait noter M. Peynado, les intérêts (5 0/0 annuel) et l'amortissement du vingtième de la somme dûe, plus 60 0/0 de la moitié de l'excédent de chaque année où les revenus douaniers auraient dépassé 3.000.000 de dollars.

Voilà les paiements que le Gouvernement dominicain aurait eu en réalité à faire, puisque la réduction du montant nominal des réclamations aurait pu, comme le fait remarquer le distingué homme d'Etat ci-dessus, être faite par le Gouvernement de la République avec l'appui du Gouvernement des Etats-Unis.

D'un autre côté, on se souvient que la République dominicaine avait un dépôt dans la Guaranty Trust C^e de New-York se montant, en 1916, à plus de 3 millions, destinés à la réalisation des travaux publics, d'accord avec la Convention du 8 février 1907.

B — Voyons maintenant quelle était la situation financière de la République dominicaine fin 1921 :

a) Pas de changement quant aux paiements à faire pour l'emprunt de 1908. (Voir A. (a)).

b) Pas de changement quant aux paiements à faire pour le service de l'opération 1918. (Voir A. (c)).

c) D'accord avec les prévisions du Gouvernement dominicain, l'emprunt 1913 (1.500.000) fut entièrement payé en 1917. (Voir A. (b)). Donc cette obligation de payer 30.000 dollars par mois disparaît ; mais la logique serrée de M. Peynado démontre que cette disparition assez peu considérable fut remplacée par d'autres de beaucoup plus lourdes, à savoir : I) — En 1921, le Gouvernement militaire emprunta pour 2.500.000 dollars. La Ré-

« En premier lieu, dit le Gouverneur militaire (1), dans la conviction que l'on ferait un emprunt de 10.000.000 de dollars, le Gouverneur militaire prépara en 1920 un projet étendu de travaux publics, dont l'exécution fut énergiquement entâmée. Pour mener à bonne fin ce projet, le Gouvernement épuisa ses fonds de réserve durant le dernier trimestre de 1920. » Et à M. Peynado d'écrire très justement :

publique dominicaine devait payer, pendant quatre ans, 656.250 dollars par an pour l'amortissement de cet emprunt ; et si, à cela, on ajoute les intérêts de 8 0/0 à payer, nous arriverons à une obligation autrement lourde que celle de A (b). 2. — En 1921, il existe un déficit de plus de 2.000.000 de dollars ; si pour le combler on recourt à une opération semblable à celle de (1), nous aurions à faire face à un débours, pour les intérêts et amortissements, très élevé.

D'un autre côté, les fonds déposés dans la Guaranty Trust C°, n'existent plus ; et cela, fait ressortir encore M. Peynado, malgré qu'on n'avait pas à payer des députés, des sénateurs, ni d'armée, ce qui aurait dû produire certaines économies.

M. Peynado, se résume : il suppose que les revenus n'aient pas dépassé depuis 1916, la somme de 3.000.000 de dollars par ans ; il calcule que le Gouvernement dominicain (situation A) aurait eu à faire face à un débours de moins de 1.625.000 dollars. Tandis que la situation du Gouvernement militaire (B) serait la suivante : elle exigerait un débours d'au moins 3.200.000 dollars pour la première année « et une perspective obscure durant les trois années suivantes ».

1. — Rapport n° 3. 676. 81 à la Chambre de Commerce, d'industrie et d'agriculture de la Ville de Saint-Domingue (3 décembre 1921).

« Cette première cause peut être qualifiée d'imprévoyance. Le gouvernement des *Etats-Unis* aurait eu un grand sujet de plainte contre nous si nous avions procédé comme le Gouvernement d'intervention et si nous nous étions endettés de la même façon. »

Le Gouverneur militaire passe à la deuxième cause : « Et lorsqu'il (le Gouvernement militaire) voulut émettre l'emprunt, les protestations et la non approbation du peuple dominicain le rendirent impossible. De ce fait, le Gouvernement se trouva avec des travaux publics importants à moitié achevés, et un grand nombre de machines, d'employés et d'ouvriers, sans avoir les fonds suffisants pour faire face à ses engagements. Les contrats passés rendaient impossible l'abandon du projet à mi-chemin. »

L'homme d'Etat dominicain répondra très justement que ces protestation et cette non approbation du peuple dominicain s'expliquent facilement : en effet, on a imposé à ce peuple un Gouvernement militaire, dans lequel il n'a ni voix ni vote, qui lui impose des charges sans qu'il ait des représentants, qui lui dépense son argent sans qu'il ait aucun contrôle : si l'on ne tient pas compte de ses protestations continuelles et de sa non approbation de tels faits, comment peut-on former des projets dans « la conviction » qu'il ne désapprouvera pas qu'on augmente sa dette publique pour des buts qui ne peuvent pas mériter sa confiance, puisqu'on ne l'a pas consulté. Mais M. Peynado va encore plus loin :

« D'un côté, dit-il, si malgré la non approbation

et les protestations du peuple dominicain, le Gouvernement d'intervention contracta un emprunt de 2.500.00 dollars, en émettant des bons qui comportent pour les porteurs des profits allant de 9.07 0/0 jusqu'à 18,91 0/0 l'an, que signifie la non approbation et les protestations du peuple dominicain et comment peut-on attribuer logiquement à cette non approbation et ces protestations la cause de l'état précaire dans lequel se trouvent les finances dominicaines ? » Ces arguments sont très forts et leur effet a été considérable.

Le Gouverneur militaire assignait une troisième cause à l'état déplorable du trésor dominicain fin 1921 :

« A ce moment, écrit-il, les conditions économiques difficiles du monde commencèrent à se faire sentir par l'abaissement des rentes intérieures du Gouvernement, lesquelles dépendent entièrement du commerce. L'effondrement subit du commerce amena nécessairement la diminution des recettes. Les recettes des revenus intérieurs durant les premiers dix mois de l'année 1921, furent de 36 0/0 inférieurs à celles des dix premiers mois de l'année 1920 ; quant à la diminution des recettes douanières, elle fut de presque le double de ce pourcentage. »

A cela l'homme d'état dominicain répond :

« Ceci et l'exécution énergique d'un programme étendu des travaux publics (basé sur l'entière conviction du Gouvernement d'intervention qu'on pour-

rait effectuer un emprunt de dix millions de dollars) constituent indiscutablement les causes uniques de l'état précaire de nos finances ; cependant, tenant compte des difficiles conditions économiques du monde, de l'effondrement subit des affaires et de la diminution des recettes qui fut, selon le dit Contre-Amiral, de 36 0/0 pour les revenus intérieurs, et de presque le double pour les revenus des douanes, il y a lieu de se demander : *quel serait actuellement l'état des finances si antérieurement à cet effondrement et à cette diminution des recettes, on avait contracté l'emprunt de 10 millions, au taux d'intérêt et avec l'amortissement projeté ?* ». Il est évident que la situation serait de beaucoup plus difficile et plus inquiétante : la prudence la plus élémentaire conseillait de suivre une politique d'attente et de prévision ; il importait de ne pas vouloir développer outre mesure l'outillage national en compromettant sérieusement l'avenir financier le plus immédiat du pays : ce sont là des principes fondamentaux de toute politique économique, sagement comprise et sagement réalisée.

Le Gouverneur militaire passant à la quatrième cause dira :

« Une autre circonstance aggravante fut la campagne continuelle de propagande destructive réalisée durant l'année écoulée, laquelle rendit plus difficile le recouvrement des revenus intérieurs et, par conséquent, plus coûteux. Le Gouvernement militaire durant les mois de juin et juillet 1921, d'accord avec la politique établie par le Gouvernement des

Etats-Unis, essaya loyalement de persuader au peuple dominicain d'accepter les termes de la proclamation dans laquelle il était question du départ du Gouvernement militaire de Saint-Domingue, mais il obtint comme résultat que l'agitation commencée contre le paiement de l'impôt agraire, s'accrut. Il se produisit ainsi, successivement, des événements défavorables et un grand déficit en fut le résultat inévitable. »

M. Peynado répond d'une manière précise et impartiale : pour lui, la perception de l'impôt agraire fut rendue difficile pour trois raisons : la première en est la suivante :

« Que ceux chargés d'exécuter l'ordre exécutif qui avait créé cet impôt ont fait des retaxations exorbitantes, atteignant parfois au décuple de la valeur réelle de l'immeuble grevé ; et les propriétaires qui payaient volontiers la taxe se sont effrayés de la retaxe exagérée, laquelle, coïncidant avec l'appauvrissement que nous a causé la crise mondiale, résulte actuellement encore plus exagéré pour le débiteur : plusieurs parmi eux ont préféré perdre leur propriété par suite de l'impossibilité dans laquelle ils se trouvaient d'éviter le séquestre dont les menaçait le fisc. Une deuxième raison, c'est que l'ordre exécutif créant cet impôt donna à cette retaxation exagérée un effet rétroactif, or, outre que cela violait l'article 45, section I titre VII de la constitution du 22 février 1908, une telle mesure obligea les propriétaires à payer des augmentations pour les années déjà écoulées, mesure qui induit les propriétaires

d'immeuble non relaxés encore à s'abstenir de payer, conformément à la première taxation, de crainte que la nouvelle taxation ne leur fasse perdre, en plus de leur propriété, les sommes déjà payées par eux. »

M. Peynado ajoute à ces deux raisons une troisième qui est aussi considérable : « Même quand l'ordre exécutif créant l'impôt agraire permet aux propriétaires de recourir à un tribunal spécial pour la révision de la retaxation qu'ils juge excessive, elle leur défend de recourir à ce tribunal s'ils n'ont pas auparavant payé le montant de la retaxation et il y a un grand nombre de propriétaires qui manquent de l'argent nécessaire au paiement des impôts excessifs résultant des retaxations extravagantes. »

M. Peynado affirme franchement que la désastreuse situation financière de la République dominicaine est due moins à l'état économique du monde qu'à l'imprévoyance de la politique suivie par le Gouvernement d'intervention. Celui-ci aurait dû agir de telle sorte que l'augmentation des revenus douaniers de 1917 à 1920, sans exemple dans l'histoire de la République dominicaine, eût permis de parer aux effets de la crise actuelle, tout au moins pour 1921. L'homme d'Etat dominicain, se demande alors si cette imprévoyance peut, sinon se justifier, du moins s'expliquer. Il répond en soumettant aux sénateurs des Etats-Unis le memorandum que la Commission consultative formée par le Gouvernement militaire adressa, le 3 décembre 1919, à ce Gouverneur. Celui-ci lui avait demandé son avis sur les

différents projets relatifs à l'emprunt qu'il désirait contracter pour être à même d'achever certains travaux publics et d'en entreprendre d'autres. La Commission estima qu'on ne devait pas faire un emprunt, parce qu'il comporterait non seulement l'affectation des seuls revenus libres, mais encore l'augmentation de 50 à 60 0/0 de l'impôt sur la propriété agraire. En conséquence la Commission pensa qu'il y avait lieu d'exécuter les travaux reproductifs ou d'une urgente nécessité et de remettre à plus tard ceux qui n'avaient pas ces caractères. Or le Gouvernement militaire ne tint pas compte du memorandum de la Commission consultative ; il continua l'exécution de son plan de travaux publics, épuisa les fonds en dépôt à New-York et les fonds de réserve, et dépensa avec étourderie l'excédent des revenus publics.

Le mémoire examine le projet formé, au début de 1922, par le Gouvernement militaire, de contracter un emprunt de 7.500.000 dollars au taux de 8 0/0 et payables en 8 annuités, dans le but de retirer les bons de 1918 et 1921, de couvrir le déficit, et d'achever ou continuer certains travaux publics. M. Peynado estime qu'une fois ces bons retirés et ce déficit couvert, il ne resterait pas grand' chose pour les travaux. D'ailleurs cet emprunt exigerait un versement pour les intérêts et amortissements de plus de 1.500.000 dollars en 1922, de plus 1.400.000 en 1923 et de plus de 1.380.000 en 1924 ; or, il ne faut pas oublier que la République dominicaine doit continuer à voir retrancher de ses revenus douaniers (convention de 1907) au moins 1.200.000 dollars par an ; la presque

totalité de ceux-ci seraient nécessaires à cette seule fin.

On nous dira : mais la République dominicaine dispose encore de ses rentes internes. Certes, mais qui sait, répond l'auteur du mémoire, combien elles produiront pendant chacune des années qui vont suivre ? La crise mondiale finira-t-elle bientôt, et quoi qu'il en soit, la pauvreté actuelle de la République dominicaine s'évanouira-t-elle du jour au lendemain ?

En un mot, en 1908, 1.200.000 dollars suffisait pour le service de la dette publique et en 1918, 1.625.000 dollars étaient encore suffisants ; or, en 1922, plus de 2.700.000 dollars seront nécessaires ; en 1923 plus de 2.600.000 dollars ; en 1924 plus de 2.380.000 dollars, etc, etc, etc... M. Peynado se demande s'il est juste que le poids de l'imprudence et de l'imprévoyance du Gouvernement militaire tombe intégralement sur la République dominicaine ; que celle-ci doive être condamnée par le Gouvernement des Etats-Unis à souffrir les fautes commises par le Gouvernement militaire qu'il lui imposa en 1916 ; s'il serait juste, encore, de faire payer à ce pays des taux d'intérêts de 8 0/0 sur des sommes considérables (1).

Nous ne pouvons pas mettre en doute ici le besoin économique de créer et de développer l'outillage national. Nous avons toujours été partisan d'une politique de voies de fer, d'eau et de terre traversant ce

1. — Documentos Historicos p. 248.

beau et riche pays de Saint-Domingue, car c'est un moyen puissant de tuer en lui la politique routinière et intrigante des Chefs révolutionnaires ou gouvernementaux. Nous savons que c'est là la seule manière de mettre en valeur le pays, de développer ses forces économiques et d'aider aux besoins fiscaux par le développement des revenus nationaux. Mais tout cela se retournerait contre le pays si on suivait un plan imprévoyant, susceptible de provoquer des crises, ne tenant pas compte des ressources financières actuelles de l'Etat, ni des conditions économiques immédiates du pays. Nous ne saurions donc trop nous lever contre la politique imprudente et irréfléchie du Gouvernement militaire à partir de 1919.

Nous suivons l'auteur de ce remarquable mémoire dans les idées qui servent de base à celui-ci. Mais il en est une que nous ne saurions embrasser avec autant de chaleur et de décision : c'est celle par laquelle il couronne son étude si considérable (1). Bien entendu, nous voudrions, nous aussi, que le Gouvernement de Washington accepte, avec toutes ses conséquences, la responsabilité qu'il avait prise lorsqu'il imposa à la République dominicaine un Gouvernement militaire, mais nous ne croyons pas que la République dominicaine doive emprunter 25.000.000 de dollars au 5 0/0 l'an ; ce serait risquer de prolonger considérablement le régime conventionnel de 1907 et s'exposer à une attitude par trop

1. — Documentos Historicos p. 249.

vigoureuse des gouvernements des Etats-Unis. Au commencement de cet aperçu, nous nous rangions, on se rappelle, à l'idée d'entr'aide et de solidarité américaine et mondiale, mais devant les faits que nous avons exposés depuis lors, nous croyons que la politique qui s'impose à la République dominicaine, aujourd'hui, c'est une politique financière de sagesse et de prudence dans l'attente de jours meilleurs. Elle doit combler le déficit et payer les dettes ; pour cela, bien entendu, nous comptons sur le sentiment de justice du Gouvernement de Washington, sentiment qui permettrait à la République dominicaine d'obtenir sur les marchés des Etats-Unis les capitaux nécessaires à ce but, le moins onéreusement possible : la République dominicaine doit reconstituer les fonds destinés depuis 1907 à des travaux publics, tels que nous les trouvons en 1916 ou légèrement augmentés. Mais nous sommes d'avis que le Gouvernement dominicain ne doit pas emprunter en sus de ce qu'il faut pour remplir ce but ; nous n'oublions pas que la mise en valeur et le développement économique d'un pays requièrent des capitaux considérables, mais dans le cas qui nous occupe, nous préférerions un développement méthodique et sûr, tel que, basé sur une politique intérieure ordonnée, faite de sagesse et de compétence, permette de libérer aussitôt que possible la République dominicaine du lien financier la rattachant aux Etats-Unis ou à toute autre puissance.

En résumé, il nous semble qu'un emprunt de dix à douze millions de dollars suffirait pour équilibrer

l'état actuel des finances et pour reconstituer les fonds des travaux publics ; et que la tâche à remplir, quant au développement économique du pays, pourra être menée à bout dès que, à la tête de la chose publique dominicaine, se trouveront des hommes d'énergie, d'honnêteté et de compétence, dont le propre auteur du dit mémoire. Dès lors, les capitaux étrangers iront chercher, et trouver sûrement, dans ce jeune et riche pays des placements on ne peut plus avantageux et la concurrence qu'ils s'y feraient aurait pour effet l'abaissement du prix de louage du capital et des conditions meilleures pour l'Etat dominicain dans les concessions qu'il viendrait à faire. L'immigration blanche et la mise en valeur progressive des sources de richesse ferait fatalement le reste. Et d'ailleurs, les excédents des recettes sur les dépenses administratives du budget dominicain, convenablement comprimées ou maintenues à un niveau raisonnable, seraient employés dans des travaux publics essentiels ; les sommes qu'on aurait destinées annuellement au service d'intérêts et d'amortissement des 13 ou 15 millions de dollars ue M. Peynado demande en sus des dix ou douze millions que nous croyons nécessaires, seraient destinés également à la réalisation de ce programme des travaux publics, programme méthodique, ordonné, allant des travaux essentiels aux nécessaires et aux utiles. Rien n'exige plus de méthode, de calme, de calcul que cette double question : avoir des finances saines et savoir donner un développement convenable à l'outillage national.

Lorsque l'occupation militaire fut proclamée (no-

vembre 1916), la dette publique dominicaine atteignait (1) 16.477.347,44. En 1918, les réclamations liquidées atteignent 4.161.300. Pendant l'occupation, et jusqu'au commencement de 1922, la République dominicaine paya 11.598.844,61. Le Gouvernement militaire a cru pouvoir tirer de cette réduction du montant de la dette publique un motif de fierté et la preuve de la mauvaise administration dominicaine antérieure à 1916. Nous n'essaierons pas d'excuser cette dernière; bien au contraire, nous sommes les premiers à la juger sévèrement. Mais le Gouvernement militaire oublie de dire que ce qui a rendu possible cette réduction fut une cause étrangère à sa volonté : l'activité commerciale et industrielle des pays américains pendant la guerre mondiale, surtout, immédiatement après l'armistice ; tous les produits dominicains ont atteint des prix exceptionnels, et cela a eut non seulement un résultat fiscal direct mais aussi un résultat économique considérable. Un exemple montrera l'importance de cet essor des recettes fiscales à la suite de ce grand mouvement économique : l'année 1920 voit le montant de celles-ci (rentes internes et douanières), atteindre 11.000.000,00 ; or, en 1914, ce montant ne dépassait guère quatre millions et restait en 1916 bien au-dessous de 5 millions (1) de dollars.

1. — Listin Diario, 15 avril 1922, déclaration du Gouvernement militaire sur la dette publique.

1. — Santo Domingo its past and its present condition, page 12.

Aussitôt que le réajustement économique commença, que les nations s'aperçurent de l'état de leurs finances et de leurs économies, et que les commandes démesurées, comme prix et comme quantité, cessèrent, la misère succéda à cette trompeuse prospérité. La République dominicaine qui, même au cours des périodes les plus troublées de son existence, n'avait pas connu la misère, se vit en butte à une crise économique aiguë et un très mauvais état sanitaire. Et alors, la crise venue, l'administration du Gouvernement militaire ne voulant pas arrêter certaines dépenses ni réduire les appointements et les frais de l'occupation, ce fut le déficit et le désastre : « Tout s'est évanoui à l'horizon d'une passagère prospérité et nous voici souffrir maintenant l'amertume de l'imprévoyance » dit la presse de l'époque (1). Et nous voyons, à partir de ce moment, la dette publique remonter vertigineusement, de telle manière qu'elle serait aujourd'hui bien plus élevée qu'elle ne l'est si l'opinion publique dominicaine, et même des Etats-Unis (discours du sénateur Borah et King) n'eût dénoncé la funeste politique financière et économique du Gouvernement militaire.

Au mois de juin 1921, nous trouvons un premier emprunt de 2.500.000 dollars, et, en 1922, le Gouvernement militaire décida de contracter un nouvel emprunt de 10 millions de dollars. De cette somme se trouvaient émis, au mois d'avril 1922, 6.7000.000 dollars. En effet, dans le « Journal of Commerce de

1. — Listin Diario 9.877.

New-York » (2), nous trouvons l'avis suivant de la maison bancaire Lee Higginson and C^o de New-York :

« Agissant sous l'autorité du Gouvernement des Etats-Unis, le gouvernement (militaire) de Saint-Domingue émet pour le compte de la République dominicaine 6.700.000 dollars; *garanties* : Le Gouvernement militaire de Saint-Domingue garantit l'acceptation et la *validation* de cette émission de bons par tous gouvernements de la République dominicaine, comme une obligation légale et irrévocable de la République dominicaine ; et en outre, il convient que, pendant toute la durée de cet emprunt, les droits de douanes seront perçus par un fonctionnaire nommé par le Président des Etats-Unis. »

Voilà ce que deviennent les principes du Droit international ! Puisque les Etats-Unis continuent à se baser sur la Convention de 1907, il faut rappeler que cette Convention exigeait l'accord de la République dominicaine et des Etats-Unis pour toute augmentation de la dette publique (clause 3) ; or, le Gouverneur militaire n'est pas un gouvernement dominicain, mais simplement un ensemble de personnes envoyées par le Président des Etats-Unis pour réaliser une certaine besogne, malgré l'opposition du peuple dominicain. Donc, en agissant de la sorte, le Gouvernement des Etats-Unis traite avec soi-même et viole la Convention de 1907, dont il persiste à se réclamer. A remarquer que le Gouvernement à

2. — Du 6 avril 1922.

Washington prolonge la Convention dans le temps, puisqu'il garantit cet emprunt, comme les autres, au moyen du recouvrement des droits de douane par un fonctionnaire nommé par le Président des Etats-Unis. C'est là une bizarre manière de comprendre le principe des droits des peuples à se gouverner eux-mêmes et les bases de la Science financière et du Droit public moderne.

Dans le même journal (*Journal of Commerce* du 6 avril 1922) une dépêche de Washington, datée de la veille, confirme la résolution prise par le Gouvernement militaire et l'acceptation de cette résolution par le Département d'Etat : « Le nouvel emprunt sera garanti par une charge sur les rentes douanières, et on a pris des dispositions, dans l'accord entre le Gouvernement militaire et les banquiers, en vue de la continuation à la tête du service de Réception des droits de douanes d'un fonctionnaire nommé par le Président des Etats-Unis. Le retrait des bons commencera en 1930, date à laquelle on estime que l'émission de 1908 se trouvera éteinte. »

Voici donc, résumé, l'état de la dette publique dominicaine au mois d'avril 1922 :

Emission de 1908.....	7.412.368,83
— — 1918.....	1.627.500,00
— — 1922.....	6.700.000,00
Total.....	15.739.878,83

La somme déposée dans la Guaranty Trust C^o, de

New-York, fut, en outre, retirée et dépensée. Fut également dépensée une somme de quatre millions de dollars, environ, procédante des recettes douanières (1).

Troisième point : l'Etat économique. —

Nous avons montré comment le Gouvernement militaire, sans le consentement de la République dominicaine, a modifié en 1919 le tarif en vigueur depuis 1910. On a allégué de la présence, dans la Commission nommée par le Gouvernement militaire pour la préparation du nouveau tarif, de certains éléments dominicains ; on a voulu en déduire le consentement du peuple dominicain, mais, outre que ceux-ci étaient en minorité, la censure empêchait la publication de toute critique, tant et si bien que le criterium des Etats-Unis finit par l'emporter et « que l'on ne fit aucun cas du véritable intérêt du peuple dominicain » (2).

« Il est un principe élémentaire : celui que, dans tout pays d'industrie naissante, un tarif douanier doit avoir un double but : celui de produire des rentes avec lesquelles le Gouvernement puisse subvenir à ses besoins et de protéger le développement des industries nationales. En outre, sa structure doit être telle qu'il porte en lui-même, les éléments de futurs traités de réciprocité. » (1). Est-ce que, se

1. — Listin Diario du 15 avril 1922.

2. — Peynado, rapport ci-dessus.

1. — Peynado, rapport cité.

demande l'auteur de ce mémoire, la Commission de 1919 tint compte de ce principe ? Et il répond : évidemment non ! « Il est vrai qu'elle recommanda que le Gouvernement militaire négociât un traité de réciprocité avec les Etats-Unis, mais elle ne voulut pas attendre le résultat de cette suggestion et elle rédigea un projet de tarif qui fut vite converti en « une loi », par le Gouvernement militaire, laquelle nous laissa sans protection pour beaucoup de nos industries et sans rien à offrir aux Etats-Unis, en échange des franchises que nous leur demanderions, parce qu'elle fit d'avance les rabais que nous aurions dû réserver comme stimulant pour que la grande nation nord-américaine nous donnât le même traitement qu'à Cuba. »

Le nouveau tarif déclare libre de tous droits d'importation plus de 245 articles et plus de 700 virent leurs droits d'importation exagérément réduits. Les auteurs ou promoteurs du nouveau tarif ont déclaré que ces exonérations et réductions avaient pour but de favoriser la classe pauvre de la population dominicaine, mais à cela, M. Peynado répond à l'aide de nombreux exemples qui prouvent précisément le contraire. Il va sans dire que ces réductions et exonérations favorisent, presque exclusivement, en fait, le commerce et l'industrie des Etats-Unis (1).

1. — Avec la guerre mondiale, les rapports économiques entre les deux pays américains devinrent, en effet, plus considérables que jamais.

En 1913, 53 0/0 des exportations dominicaines vont

« Nous nous plaignons, d'ailleurs, dit M. Peynado, de ne pas avoir pu obtenir des Etats-Unis, jusqu'à présent, une juste appréciation du traitement que nos produits devraient mériter dans leurs douanes, à raison de l'impossibilité, où la Convention Dominico-Américaine nous a mis, d'offrir à d'autres nations une réduction dans nos douanes, en échange des avantages qu'elles pourraient nous offrir et que les Etats-Unis ne daignent pas nous accorder. Ainsi donc, les Etats-Unis nous ont imposé, dès le premier janvier 1920, un tarif douanier qui les avantage sans avoir à correspondre aux bénéfices qu'ils retirent de nous. »

Il est à remarquer, du reste, que le seul produit vraiment protégé fut le sucre. (Rappelons, en passant les grands intérêts nord-américains dans l'industrie sucrière dominicaine). Certes, la place du sucre dans l'économie dominicaine est considérable, mais il nous est facile de montrer que ce souci économique ne fut pas la véritable cause de la protection du sucre ; en effet, d'autres produits qui occupaient une place aussi considérable dans la production dominicaine, furent abandonnés à eux-mêmes : le café, par exemple, fut exonéré de tout droit d'importa-

aux Etats-Unis, et 62 0/0 des importations proviennent de ce dernier pays. En 1919, ce pourcentage atteint, respectivement, 60 0/0 et 82 0/0. Cette année de 1919 fut celle qui précéda l'application du nouveau tarif.

En 1920, première année d'application de ce tarif, les exportations atteignent 87 0/0, et les importations 13 0/0 de plus qu'en 1913.

tion, et le café brésilien vint facilement lui faire concurrence sur le marché national ; il en fut de même des autres produits de l'industrie agricole et pour les autres branches de l'industrie.

« De la sorte, dit M. Peynado, les habitants de ce pays deviendraient de simples manœuvres du peu d'industrie qui subsisterait... ou des ramasseurs découragés des produits spontanés du sol, voués à une vie simplement végétative. »

Le résultat ne s'en fit pas attendre. Les industries nationales, livrées à elle-mêmes ou insuffisamment protégées, en ressentirent cruellement le coup (1).

Le rapport prévoit ensuite les arguments qu'on peut être tenté d'opposer à ses critiques. Les auteurs ou promoteurs ou partisans du nouveau tarif pourraient essayer de trouver une excuse aux erreurs commises en invoquant le manque de données statistiques, mais cela serait insoutenable car c'est le Gouvernement militaire qui a supprimé le Bureau Général des statistiques qui fonctionnait depuis des années, et cette suppression date d'une époque où les finances dominicaines étaient trop riches pour ne pas pouvoir payer les frais de ce bureau. Mais nous pouvons affirmer qu'ici une statistique spéciale

1. — Considérons, par exemple, l'industrie de la chaussure : en 1919, avant le nouveau tarif, la République dominicaine importa des Etats-Unis et de Porto-Rico 148.088 paires de chaussures ; en 1920, première année d'application de ce tarif, 463.313 paires furent importées de ces mêmes pays. Or, avant 1920, cette industrie était une des plus florissantes de la République.

et détaillée n'était pas indispensable pour comprendre des choses qui sautaient aux yeux ! Les industries nationales qu'il aurait fallu sauvegarder, les matières premières produites par le pays, etc., c'était là des données élémentaires qui étaient presque à la portée de chacun.

Non seulement le tarif eut les conséquences économiques funestes qui viennent d'être exposées, mais il mena à un échec fiscal : il fut inefficace à produire toutes les recettes qu'on en attendait. « Et cela fut, par conséquent, coefficient important de la débacle actuelle des finances publiques : les douanes, avec ce tarif, sont insuffisantes à pourvoir au fonctionnement des services publics et au service des intérêts et amortissement de la dette publique, telle qu'elle s'est trouvée augmentée par le Gouvernement d'intervention. » Et M. Peynado fait judicieusement ressortir que, le tarif de 1910, en imposant du 5 0/0 de leur valeur les machines et en n'établissant pas la complète exonération des lanternes de locomotives, ne mettait pas obstacle au développement du pays tout en aidant au paiement de la dette.

Mais ce n'est pas là tout. Le rapport ci-dessus, va nous présenter singulièrement aggravée cette situation. On l'a vu, les Etats-Unis tirent du tarif ainsi modifié de réels et considérables avantages, augmentés, en fait, par les circonstances nées de la guerre mondiale et par la situation géographique des deux pays. La République dominicaine se trouve située entre les îles de Cubas et Porto-Rico ; et voici que celui-ci jouit dans les douanes des Etats-Unis

d'une exonération absolue des droits de douanes et celles-là d'une réduction de 20 0/0 : or, ces deux pays et la République dominicaine exportent les mêmes produits. « Sans un traitement similaire à celui que les Etats-Unis ont octroyé à Cuba, dit **J. Peynado**, la République dominicaine ne peut manquer de perdre dans sa production, sauf dans des époques exceptionnelles de hausse exagérée des prix comme celle qui s'est produite tout de suite après la guerre mondiale ; mais aussitôt commencée la période du reajustement, sans qu'il y ait eu de grands spéculateurs, ce fut la débâcle. La Convention de 1907 interdit à la République dominicaine de modifier sans accord préalable avec les Etats-Unis ses droits d'importation. Donc, elle ne peut solliciter d'aucun autre pays que des Etats-Unis la négociation d'un traité de réciprocité, parce qu'elle n'a pas la liberté d'offrir à aucune autre nation la réduction correspondante. *Par conséquent, ou les Etats-Unis concèdent à la République dominicaine une réduction, ou celle-ci est vouée à la banqueroute.* » Nous trouvons la même doléance de la part de la Chambre de commerce de Saint-Domingue en date du 13 décembre 1921 (1).

On le voit donc : la situation économique et financière de la République dominicaine, loin d'être meilleure, donne lieu à de justes inquiétudes au moment ou nous écrivons (fin 1922). De grandes compagnies nord-américaines se sont formées ou installées à

1. — Documentos Historicos p. 122 et 123.

Saint-Domingue et y ont acheté, à bon compte, des terres d'une fertilité presque incomparable. Ces compagnies ont obtenu, de la part du Gouvernement militaire, des concessions et des faveurs exagérées, à l'aide de simple ordres exécutifs, source de « droits acquis » qu'il faudra, nous le verrons bientôt, respecter. Si c'est là le chemin de la civilisation, nous doutons fort que le peuple dominicain s'y engage volontiers.....

Nous avons tenu à exposer ici cette situation économique et financière de la République dominicaine non seulement parce qu'on a voulu prendre comme prétexte, pour justifier l'action ordonnée par le Président Wilson, la mauvaise administration de Saint-Domingue, mais aussi parce qu'il fallait montrer, dans leurs détails, certains agissements des Etats-Unis essentiellement contraires au texte et à l'esprit de la Convention du 8 février 1907. Nous avons voulu, du reste, faire ressortir le lien très étroit qui existe entre l'action du Gouvernement de Washington et les projets et réalisations des banquiers, industriels et commerçants nord-américains. Ce sont là, ce nous semble, des éléments indispensables à toute critique impartiale.

CHAPITRE III

L'opinion publique aux Etats-Unis et en Espagne.

SECTION PREMIÈRE

L'opinion publique aux Etats-Unis.

Un homme d'Etat nord-américain a dit, avec quelque exagération, que, s'il fallait choisir, il préférerait un Etat sans Gouvernement à un Etat sans presse. Une presse honnête, prenant la défense du Droit et de la Justice, est, en effet, un facteur très important de la véritable civilisation.

Dès janvier 1918, nous voyons des journaux et des revues des Etats-Unis élever la voix pour la cause dominicaine (1). M. Théodore Roosevelt, lui-même, s'appliqua à prouver que l'action du Gouvernement de Washington dans la République dominicaine était blâmable et inutile (2).

1. Moorfiels Storey : « A Plea for honesty, dans The Jale Review de janvier 1918 ; Hard, « Is America honesty ? », dans The métropolitan magazine de mars 1918 ; The New-York Tribune du 15 décembre 1918 ; protestation de la Ligne Anti-impérialiste de Boston ; etc.

2. — Les Estados-Unidos y la Republica Dominicana, page 15.

En 1919, la question dominicaine fut posée devant le Congrès ouvrier panaméricain. Deux solutions y furent prises : l'une tendait à ce que M. Samuel Gompers, président de la Fédération demandât officiellement au Président des Etats-Unis l'amélioration des intolérables conditions auxquelles était soumise la République dominicaine ; l'autre tendant à la Constitution d'une Commission d'enquête ayant mission de visiter la République dominicaine et de rendre compte de ce qu'elle y constaterait. Cette commission fut instituée et émit, après avoir accompli son mandat, de très intéressantes propositions (1).

1. — 1° Que les départements d'Etat et de la Marine étudient ce qui concerne la détermination de la date à laquelle l'occupation militaire de Saint-Domingue par les Etats-Unis prendra fin ;

2° Qu'une Commission composée par des représentants des deux départements cités et un Comité de Sénateurs et Représentants de l'Union, visitent Saint-Domingue, en vue d'étudier directement les conditions dans lesquelles se réalise l'occupation et celles du maniement des affaires dominicaines par le Gouvernement militaire ; ainsi que pour tâcher d'établir des accords meilleurs avec les Dominicains ;

3° Que le Gouvernement des Etats-Unis doit déclarer au peuple dominicain que, d'aucune manière, il ne peut approuver l'exploitation de celui-ci par les propriétaires des terres et les Compagnies sucrières, qu'ils soient américains, dominicains ou étrangers ;

4° Que tant que l'évacuation du territoire américain par les forces américaines ne soit pas réalisée, le Gouvernement des Etats-Unis doit envoyer des techniciens des départements d'Etat, agriculture, commerce, tra-

D'autre part, sur la proposition du sénateur M. Cormick, d'Illinois, une Commission d'enquête de plu-

vail, marine et d'autres, en vue de prêter aide efficace à l'œuvre de réorganisation du pays dominicain. Les services de ces techniciens, et de toutes personnes qu'ils nécessitent pour la réalisation de leur travail, devront être rendus sans aucun frais pour le peuple de Saint-Domingue. Par là le Gouvernement des Etats-Unis prouvera à tous les pays latins que dans l'occupation de Saint-Domingue, il n'a aucun but ultérieur ;

« Nous croyons qu'une mesure de cette nature est nécessaire pour détruire la réputation du peuple des Etats-Unis devant le peuple de Saint-Domingue, mauvaise réputation qui est le résultat de la technique peu honnête qui, en ce qui concerne les terres, ont mené à bout les compagnies sucrières, et d'autres industries américaines, lesquelles ont exploité cruellement hommes, femmes et enfants. Ces corporations ont fait un préjudice terrible au prestige des Etats-Unis, préjudice qui, d'aucune manière, ne pourra être réparé par des procédés diplomatiques.

5° Que l'on exhorte le bureau de navigation (Shipping Board) afin qu'il établisse une ligne régulière de vapeurs entre les Etats-Unis et les ports dominicains, en vue de détruire l'agiotage qui réalise, en imposant des frêts exorbitants, la Clyde Steamship C^o., compagnie de navigation nord-américaine qui jouit d'un privilège spécial pour 99 années, au moyen duquel il résulte que toute concurrence devient impossible de la part d'une autre entreprise similaire dans la République dominicaine.

Et voici comment la Commission ouvrière met fin à son rapport : « Vivement intéressée au retour de la République dominicaine entre les mains de ses enfants, nous ne pouvons que nous associer, et nous exhortons

sieurs sénateurs fut instituée (1). M. Horace G. Knowles, diplomate nord-américain remarquable, doublé d'un homme de loi fort connu, présenta à cette Commission un mémoire du plus haut intérêt (2).

la Fédération américaine du travail qu'elle le fasse, pour obtenir ce résultat le plus tôt possible. »

Dans ce même ordre d'idées voir la lettre de M. Peter J. Brady, sur-intendant de la Commission du Registre Municipal, du 17 mars 1920 (Documentos Historicos. p. 277).

1. — Elle était composée des honorables : M. Cormick, président, Pomerene, de l'Ohio, Jones, du New-Mexico, Oddie, du Nevada. (Documentos historios p. 6). Le premier et le dernier appartenaient au parti républicain, les deux autres au parti démocrate.

2. — Ce mémoire était ainsi conçu :

« Le soussigné Horace G. Knowles, conseiller de la Commission Uationale dominicaine aux Etats-Unis, rappelle respectueusement à votre honorable Commission que, depuis 1844, la République dominicaine est une Nation Souveraine : sa population est libre et indépendante au même degré que celle des Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la République-Argentine, le Chili ou le Pérou, et a été reconnue comme tel par toutes les Nations de la terre. Depuis son indépendance jusqu'à l'invasion et occupation armée par les Etats-Unis, laquelle a commencé le 15 mai 1916 et a continué sans interruption jusqu'à ce jour, on lui avait reconnu une place sans condition dans la famille des Nations, et avec bon nombre d'entre celles-ci, y compris les Etats-Unis, elle entretenait des relations diplomatiques des plus satisfaisantes et avait négocié des traités d'amitié et de

La Commission arriva à Saint-Domingue le 9 décembre 1921 et y commença son enquête. Elle entendit, entre autres, M. J. R. de Castro, M. Peynado, le doc-

commerce. Elle est membre de la Cour Internationale d'arbitrage de La Haye et elle aurait pris volontiers une part active dans la dernière grande guerre aux côtés des Etats-Unis et se serait probablement jointe à la Ligue des Nations, si elle n'avait été privée de sa Souveraineté, de sa liberté et de ses droits de Nation libre et indépendante.

« En 1916, alors que la République dominicaine vivait en paix avec le monde entier, lorsqu'elle était une des deux parties dans les deux traités existant avec les Etats-Unis ; en violation directe de l'un d'eux et sans que la République dominicaine ait aucunement violé l'autre, contrairement aux droits souverains de la Nation dominicaine, contrairement aux principes reconnus des lois internationales, rompant les promesses contenues dans l'interprétation donnée par les Etats-Unis eux-mêmes de la Doctrine de Monroe ; s'écartant aussi bien de l'esprit que de la lettre d'une résolution proposée par les Etats-Unis à la seconde Conférence de la Paix de La Haye, acceptée et entrée en vigueur depuis lors jusqu'à ce jour ; contrairement au sens indiscutable du quatorzième point des fameux quatorze points de Wilson, et en violation de la Constitution des Etats-Unis, le Président Wilson, sans la moindre intention de faire appel ou d'employer les moyens diplomatiques, donna l'ordre à une partie de l'escadre américaine d'aller secrètement et sans en informer le Gouvernement à Saint-Domingue, d'y débarquer des troupes, de s'emparer du Gouvernement et de subjuger la population. *En vertu de telles instructions, écrites en partie de la main même du Président Wilson et signées par lui, sans avoir au-*

teur Garcia Mella, M. J. M. Jimenes. Mais elle ne demeura que quelques jours dans la République

cunement consulté ou en avoir informé le Congrès des Etats-Unis, sans aucune déclaration de guerre, un ACTE DE GUERRE illégal, non provoqué, injustifié et totalement non autorisé, fut commis contre la République dominicaine et sa population, et durant plus de cinq années le Gouvernement des Etats-Unis a maintenu l'Etat de guerre dans ce pays.

« Furtivement des cuirassés américains pénétrèrent dans la rade la ville de Saint-Domingue et, sous la protection d'une certaine quantité de canons de gros calibre l'Amiral américain, avec un fort contingent de marins, débarqua sur le territoire dominicain. Ceci fut un acte suprême de guerre. Quelque temps après, ce même Amiral présenta au Président de la République dominicaine, Francisco Henriquez y Carvajal, qui avait dûment élu et formellement installé, un traité tout prêt, (duplicata exact d'un traité qui avait déjà été imposé par la force des canons et des baïonnettes au Gouvernement et à la population de Haïti sans défense, lequel traité avait détruit complètement sa souveraineté, lui avait enlevé sa liberté et son indépendance et l'avait mis sous le contrôle absolu du Gouvernement des Etats-Unis). Le Président de la République dominicaine, jaloux des droits souverains de sa Nation, du serment qu'il avait prêté de soutenir la Constitution et les lois de son pays et de les défendre par tous les moyens possibles, informa l'Amiral des raisons pour lesquelles il ne pouvait ni ne devait accepter un tel traité. Il pourrait être argué que la République dominicaine se trouverait mieux sous le contrôle des Etats-Unis. Mais ceci pourrait être aussi bien argué pour le Brésil, l'Argentine, le Pérou et même l'Angleterre et la France. Ceci fut le motif et l'argument : c'est une pierre angulaire

dominicaine et s'en alla sans avoir eu le temps de recueillir tous les témoignages nécessaires. Néan-

de l'impérialisme que les Allemands avaient en tête en 1914.

« Les Dominicains étaient un peuple souverain tout comme les Brésiliens, les Argentins, les Chiliens, les Péruviens, comme le peuple Anglais ou Français, comme le peuple des Etats-Unis et comme les peuples de ces Etats, dans des circonstances analogues, désiraient rester libres et indépendants et il avaient le droit de le désirer. Ce pays était le leur, de même que le nôtre est notre pays, et du moment qu'ils respectaient les engagements qu'ils avaient contractés et ne persécutaient pas les Etrangers et leurs intérêts, ils avaient et ont le droit de faire ce qui leur plaît dans et avec leur pays. Ceci a toujours été la politique américaine et elle n'a jamais été mieux énoncée que par le Président Wilson.

« Le Président Henriquez refusa d'acquiescer aux demandes de l'Amiral et celui-ci, agissant immédiatement d'après des instructions de Washington, procéda à l'emploi de moyens de pression et de force. Un de ses premiers actes fut de lancer une proclamation d'occupation dans laquelle il s'annonçait comme Gouverneur militaire de la République dominicaine. La proclamation alléguait de deux motifs pour l'intervention et occupation à main-armée. Le premier de ces motifs était la violation du traité de 1907 ; cette allégation a été et est fermement niée par les Dominicains. Le deuxième motif était celui de réprimer les désordres et troubles de ce pays. Au moment où fut lancée la proclamation et durant plusieurs mois, auparavant, il n'y avait aucun désordre et la paix régnait dans le pays. Lorsqu'il se produisait parfois des désordres, ceux-ci étaient d'un caractère purement politique, se limitant

moins le contact pris avec le petit peuple américain latin, qu'on représentait comme barbare, avait laissé

exclusivement aux indigènes et, en aucune occasion, ils ne s'appliquèrent aux Etrangers et ils n'entravèrent jamais, en aucune manière, la liberté, la propriété ou la personne d'Américains ou d'autres Etrangers. Jamais aucun Américain ou autre Etranger ne fut attaqué ou tué, ni son bien touché ou mis en péril en ce pays. Jamais dans l'histoire du pays, il ne s'y est passé des faits comparables aux troubles survenus récemment à Tulsa et, il y a peu de temps, à Spingfield et à Boston et qui arrivent de plus en plus fréquemment à Chicago, New-York et dans toutes les plus grandes villes des Etats-Unis.

« En ce pays, les lynchages, les crémations sur le bûcher (burnings at the stake) les emplumages au goudron, passe-temps actuels dans quelques parties des Etats-Unis, sont inconnus et jamais pratiqués. La vie et la propriété sont plus sûres dans n'importe quelle partie de ce pays qu'elles ne le sont de jour ou de nuit au Parc Central ou à Broadway (New-York), et le total des victimes des désordres en une année dans la République dominicaine est maindre que celui que l'on relève dans n'importe laquelle des cinq grandes villes des Etats-Unis en vingt-quatre heures.

« D'accord avec le plan de la proclamation en question, le Président et ses ministres d'Etats furent déposés de leur charge ; le Trésor du Gouvernement fut saisi ; le Congrès national fut dissous ; les élections furent prohibées ; des milliers de marins furent employés dans le pays avec une autorité illimitée sur les indigènes ; les réunions publiques furent interdites ; une censure des plus sévères fut établie, sur la parole, sur la plume, la presse, la correspondance et le télégraphe ; un régime de terreur intense fut nauguré, des bombes de

une trace dans l'esprit des enquêteurs. Quel allait donc être leur rapport ? La Presse des Etats-Unis le

destruction furent lancées sur les populations des villes et des villages, chaque foyer fut l'objet de perquisitions concernant les armes et les munitions, des maisons furent brûlées, des indigènes furent tués, des tortures et des cruautés furent commises, les horribles camps de concentration à la Butches et à la Weyler furent établis : et ces méthodes brutales, qui firent tant pour nous amener à la guerre avec l'Espagne, furent imitées. Lorsque des protestations s'élevèrent, les protestataires furent frappés de fortes amendes et emprisonnés, et lorsque l'on essaya de résister ou de se défendre les balles et les baïonnettes furent employées.

« Il n'était permis ni de critiquer les actes du Gouvernement militaire, ni de se servir d'aucune expression patriotique et ceux qui entreprenaient les ordres donnés étaient sévèrement punis d'amende et de prison. Des centaines d'indigènes employés du Gouvernement furent suspendus de leurs fonctions et leurs familles, de ce fait, plongées dans la misère, ceci afin de faire place à des hommes incompetents envoyés par les Etats-Unis, auxquels on donna des salaires beaucoup plus élevés qu'aux indigènes, lesquels furent obligés de payer tous les frais incidentels et de déménagements. Le peuple dominicain fut chargé d'impôts illégaux (taxed without représentation) et l'argent ainsi obtenu, gaspillé sans lui en demander avis. Sa dette étrangère s'est trouvée grandement augmentée, malgré ses protestations et en violation du Traité de 1907.

« Cette politique de suppression, répression, oppression et mauvaise administration persista durant cinq années. Dans le pays, on ne permettait, ni n'écoutait les protestations. Le Président, pratiquement déposé, est allé à Washington avec sa protestation et la demande

prédisait très favorable Il n'en fut pas tout à fait ainsi. Ce rapport accepta en effet, l'occupation mili-

du peuple dominicain.

« Alors que des preuves peuvent être fournies à votre honorable Commission en appui de ce qui est exposé ci-dessus, le peuple dominicain émet contre les Etats-Unis les accusations ci-dessous :

« 1° Qu'il n'y eut aucun motif légal pour l'invasion et occupation armée de la République dominicaine par le Gouvernement des Etats-Unis.

« 2° Que la dite invasion fut faite en violation directe : 1) de la Constitution des Etats-Unis ; 2) des traités existants avec les Etats-Unis ; 3) d'une résolution proposée par les Etats-Unis et adoptée par la seconde Conférence de La Haye ; 4) des lois internationales ; 5) du but et de l'intention de la Doctrine de Monroe ainsi qu'elle a été définie par le Gouvernement des Etats-Unis ; 6) du quatorzième point des quatorze points du Président Wilson.

« 3° Que des excès, des abus, des cruautés et des assassinats furent commis par les marins ; le peuple fut terrorisé et ses maisons brûlées.

« 4° Que les ordres donnés et mis en vigueur par le Gouvernement militaire, furent irraisonnables, cruels et totalement anti-américains.

« 5° Qu'il fut porté atteinte au Droit des gens, et que la propriété privée fut endommagée ou détruite par le Gouvernement militaire ou ses agents, et de grandes pertes furent causées par eux et par leurs ordres.

« 5° Que l'administration du Gouvernement militaire a été incompétente, prodigue et extravagante.

« Le peuple dominicain est profondément sensible et reconnaissant au Sénat américain de venir le libérer et d'avoir ordonné une enquête complète, claire et honorable concernant toutes les conditions et antécédents

taire de la République dominicaine comme un acte juste et légal, affirma que le non accomplissement des obligations financières de cette République pouvait seulement être évité par l'occupation, et émit le vœu que le Gouvernement des Etats-Unis contractât de nouveaux emprunts au nom de la République dominicaine (3).

Les choses allaient-elles en rester là et les Etats-Unis allaient-ils persévérer dans leur attitude de conquérants et d'exploiteurs d'un petit peuple ? Non. Le sénateur King, depuis longtemps défenseur des

relatifs à l'occupation de la République dominicaine et de l'administration de ce pays durant l'occupation par le Gouvernement des Etats-Unis.

« Avec une foi constante dans le peuple américain et dans ces principes fondamentaux de liberté personnelle, de consentement des gouvernés, de respect pour les droits des nations étrangères, grandes ou petites, et de la justice inhérente à tous, qui ont fait de cette nation si grande et magnifique, les dominicains paraîtront devant votre Commission avec toutes les preuves et témoignages qu'ils pourront apporter afin que vous vous rendiez compte de la vérité, de la justice ou de l'injustice de la question qui vous a été si solennellement confiée pour être examinée et que vous fassiez votre rapport aux Sénat de ce que vous auriez constaté et découvert. »

(Voir Listin Diario de 11 septembre 1921.)

3. — Déclarations de la représentation politique et ouvrière de la République dominicaine. New-York, 16 juillet 1922.

droits de la République dominicaine, prit une part active à la lutte qui recommença de plus belle au lendemain du retour de la Commission d'enquête (1).

En même temps le sénateur Borah prononça à Ca-

1. — Il prononça, au Sénat des Etats-Unis le beau discours dont voici la partie essentielle. Listin Diario du 6 juin 1922 :

« Je ne me propose pas, dans ce moment, de discuter cette affaire ; mon désir consiste seulement à faire arriver jusqu'à l'intelligence de chacun le fait que notre commerce avec l'Amérique du Sud s'étendrait si nous suivions envers ces nations une politique qui inspire confiance et bonne volonté. Je soupçonne que nous sommes actuellement en train de suivre envers Haïti et Saint-Domingue, qui n'appartiennent pas aux Etats-Unis, et envers Porto-Rico, qui en fait partie, une conduite qui provoque des méfiances, pour ne pas dire des ressentiments, chez ceux qui pourraient être nos amis. Dans une résolution que j'ai présentée avant-hier, je disais au Comité qui fut nommé pour procéder à une enquête sur les affaires d'Haïti qu'il ne devait prendre aucun parti actif quant au nouvel emprunt. Je ne veux pas discuter sur la situation d'Haïti, mais je dois faire quelques observations. L'enquête que j'ai réalisé dans cette question d'occupation m'a amené à conclure que notre manière d'agir a causé des mécontentements dans cette République. Nous avons déclaré, il est vrai, que nous ne voulions pas conquérir ce territoire, que nous sommes contents avec ce que nous avons, que nous ne désirons pas nous annexer Haïti et Saint-Domingue ; mais malheureusement notre situation est considérée comme indiquant une politique im-

nergie Hall, en faveur de la réintégration de la République dominicaine dans la vie indépendante, un discours qui fut un événement considérable et qui

périaliste chez bien de gens en Amérique du Sud, et réussit à retarder notre expansion commerciale semant les méfiances dans nos relations avec les Républiques du Sud. Si nous désirons avoir des opportunités pour le développement de notre commerce il nous faut cultiver la bonne volonté de chacun. Quelles qu'elles soient, les excuses qui puissent exister pour l'occupation de Saint-Domingue et Haïti par nos marins ne justifient pas que ceux-ci continuent à intervenir dans leurs affaires.

« Les Etats-Unis doivent retirer leurs troupes de Saint-Domingue et Haïti. Je ne crois pas que ce soit une excuse pour l'occupation de ces Républiques le désir d'éviter les cruautés des révolutionnaires : cela est leur affaire à eux comme c'est l'affaire de Chine et d'autres pays de déterminer leur propre politique : nous ne sommes pas la police du Sud-Amérique.

« M. le Président, le peuple d'Haïti s'oppose à notre occupation militaire de l'île ; s'oppose à notre autorité ; s'oppose à l'emprunt. Si le Président qui va être élu approuve l'emprunt, cela ne voudra pas dire que le peuple d'Haïti l'accepte. Les journaux d'Haïti sont contre l'emprunt. Je suis informé que le département d'Etat de l'approuver sans avoir en compte la protestation du peuple. M. le Président, je déclare que notre conduite à Haïti et Saint-Domingue, ne se trouve pas en harmonie avec les idéals de notre République. Nous n'avons rien à voir dans ce pays. Cette île là appartient au peuple de Saint-Domingue et d'Haïti : nous n'avons pas le droit de maintenir là-bas nos marins. Et je dois avertir les sénateurs que quand on présentera le projet de budget

allait précipiter la solution de la question dominicaine (1).

de la flotte des Etats-Unis, je déposerai un amendement de telle manière que les marins qui se trouvent à Saint-Domingue et Haïti ne reçoivent pas un dollar pour leur travail d'occupation. »

1. — The New-York american, de New-York.

El Sol, de Madrid, 29 juin 1922.

En voici les passages essentiels : « Nous nous réunissons ici ce soir parce que nous sommes tous intéressés à la question qui nous occupe et comme vous connaissez notre conduite à Haïti et Saint-Domingue, je fais appel à vos sentiments de justice.

« Cette affaire peut se subdiviser en quatre parties :

« 1° Pourquoi sommes-nous allés à Haïti et à Saint-Domingue ?

« 2° Qu'avons-nous fait depuis que nous avons envahi ces contrées ?

« 3° Quand en partirons-nous ?

« 4° Que ferons-nous pour aider ces populations que nous avons outragées lorsque nous en partirons ?

« Ainsi que l'a dit M. Marshall, voici sept ans que nous avons envahi Haïti et bientôt six ans que nous avons envahi Saint-Domingue.

« Je vous dirai franchement que je n'ai pu trouver la raison pour laquelle nous sommes allés dans ces pays et je n'ai pu me convaincre que nous devions y aller.

« Je suppose qu'il y avait des raisons qui n'ont pas été révélées au peuple des Etats-Unis. On a donné quelques raisons, par exemple : On a dit que nous y allâmes pour établir l'ordre et la loi, pour protéger les vies humaines et les biens privés. Lorsque nous arrivâmes dans

SECTION DEUXIÈME

L'opinion publique en Espagne

En Espagne, l'opinion publique s'agitait aussi ; « la mère-patrie » ne pouvait oublier que Saint-Domingue avait été sa première colonie dans le Nouveau-

ces pays, ils se trouvaient en paix avec le monde entier et leur forme de gouvernement était établie. En ce qui concerne les biens des Etrangers, ils y étaient aussi en sûreté que dans la ville de New-York. Aucun Américain ne perdit ni la vie ni ses biens et aucun autre Etranger, autant que nous avons pu nous en assurer, n'a jamais subi aucun outrage des mains du peuple. Les raisons doivent être différents parce que le peuple Américain n'irait pas en aide d'autres peuples qui se trouveraient dans les mêmes circonstances et du seul fait de telles conditions et de ces troubles temporels.

« L'on a dit également que Saint-Domingue avait violé la Convention de 1907 concernant des dettes contractées alors que le Traité passé à cette date était en vigueur. S'il en avait été ainsi il y aurait eu quelque conséquence pour les Etats-Unis, parce qu'ils auraient payé les intérêts bien à l'avance. Même en admettant cette possibilité, nous ne croyons pas qu'une augmentation de la dette soit une raison suffisante pour justifier l'abolition des lois et l'indépendance d'un peuple. Nous voyons que les raisons indiquées ne sont pas satisfaisantes et nous sommes donc obligés de chercher autre chose. On dit que nous sommes à Haïti et à Saint-Domingue temporairement et à fin de régler les conditions anormales qui y existaient, cependant moi je suis convaincu que nous y sommes pour y rester à moins que l'opinion américaine ne nous en fasse partir. Si nous ne pouvons

Monde et que l'ancienne « Hispaniola » renfermait un énorme trésor de souvenirs pour elle. C'est de

trouver la raison pour laquelle nous sommes dans ces pays, alors pourquoi y restons-nous ? Vous ne devez pas oublier, messieurs, que le sol de ces contrées est le plus riche du monde entier et que les salaires y sont très peu élevés. Permettez-moi de vous lire le rapport de quelqu'un qui a un grand intérêt à aller à Haïti et Saint-Domingue :

(Lisant). « Ces pays ont l'immense avantage de se conserver encore vierges. Il y a des forêts qui n'ont jamais été touchées et les ouvriers sont nombreux et peu rétribués. L'oncle Sam a proposé cette belle occasion à tout Américain ayant des capitaux et de l'énergie pour profiter de cet état de choses. » Il est devenu dangereux pour les peuples libres de laisser savoir au monde qu'ils ont de grandes richesses et des avantages naturels. Aussitôt que ceci est connu, cela donne naissance à des sentiments de bienfaisance afin d'aider ces peuples et, particulièrement s'ils sont inoffensifs et confiants, le désir naît immédiatement d'administrer leur Gouvernement. S'il n'y avait pas les richesses pétrolifères de Mésopotamie, l'Angleterre ne serait pas dans ce pays, s'il n'y avait pas la fertilité du sol et les forêts vierges de Saint-Domingue nous n'y serions pas.

« Comme l'a déjà dit M. Marshall nous préparons immédiatement une nouvelle Constitution pour ces pays ; ceci nous donnait tout le pouvoir et mettait entre nos mains les trois départements supposés du Gouvernement. Dès que nous avons été les maîtres du pouvoir, nous leur avons proposé un traité lequel détruisait leur Gouvernement. Ils résistèrent à l'accepter autant que possible ; ils savaient que c'était un combat pour leur liberté et leur indépendance et ils le combattirent jusqu'à ce que le Gouvernement militaire des Etats-Unis

Saint-Domingue que partirent, dans cette superbe fin du xv^e siècle, et pendant les années qui suivirent, nom-

les obligea à l'accepter. Le traité anéantissait la souveraineté de ces Etats, et ils ne l'ont jamais approuvé ; nous l'avons mené à bonne fin nous-mêmes. C'est un autre cas dans lequel un Gouvernement impose un traité. C'est un usage de dire aux peuples subordonnés ce qu'ils doivent faire.

« Nous avons forcé le peuple de Saint-Domingue à accepter un emprunt de \$ 2.500.000,00 alors qu'il ne le demandait pas et qu'il protestait, disant qu'il n'en avait pas besoin, et nous avons payé à quelqu'un à New-York \$ 75.000,00 pour qu'il en opère la négociation. Actuellement nous sommes en train de lui faire accepter un supplément de \$ 6.500.000,00 et de nouveau le peuple dominicain proteste disant qu'il ne le désire pas. Nous en décidons pour lui, puisque il ne le désire pas. Si vous causez à Washington avec des personnes qui sont au courant de la situation, ils ne feront aucune difficulté ni aucun mystère pour vous dire pourquoi nous sommes en ces pays. L'un vous dira que nous en avons besoin comme sûreté militaire par suite des avantages que cette île donnerait à d'autres nations au cas où nous serions attaqués. Une personne me regarda en face et me rit au nez pendant un quart d'heure lorsque je lui demandais pendant combien de temps nous resterions en ces contrées. Sa réponse fut très simple : « Jusqu'à ce que l'île soit submergée. » Un autre vous dira que nous y sommes parce qu'ils ne savent pas se gouverner ; ils se sont gouvernés durant cent années et nous nous sommes rendu compte de cela maintenant que nous avons découvert un sol fertile et des forêts vierges.

« Je ne sais qui a autorisé cela ou quel est son rôle dans le Gouvernement des Etats-Unis ; cependant si

bre d'expéditions de conquête et de colonisation ; c'est encore à Saint-Domingue que l'Espagne plaça

haut placé qu'il soit, c'est un déshonneur pour le peuple Américain. Nous avons supprimé la liberté de parole, la liberté de la presse et autres droits, nous avons détruit leurs Gouvernements, mais que fait donc le Japon en Corée qui dépasse une telle infamie ?

« Si nous ne pouvons protéger ces peuples sortons de leurs territoires et sortons de tous les territoires qui ne nous appartiennent pas. Suivant notre avis ils ne sont pas capables de se gouverner, cependant c'est leur propre Gouvernement et nous devons les laisser en agir à leur manière avec lui. Une nation qui prend la liberté d'une autre nation est exposée à perdre la sienne propre. Il est bon, si nous pouvons leur être de quelque assistance, que nous les aidions , que nous coopérions avec eux ; cependant nous n'avons aucun droit de les priver des privilèges de leur propre Constitution et nous n'avons aucun droit de modifier ce qu'ils considèrent comme leur guide et leur Gouvernement. Ceci détruit nos propres idées de liberté et de bon droit. Aussitôt que la guerre fut terminée, nous discutâmes et fîmes des projets pour la paix. Les peuples veulent la paix, ils veulent être libérés des cruautés de la guerre ; mais il n'y a pas de paix ; il ne pourra y avoir de paix jusqu'à ce que les nations fortes et puissantes soient disposées à faire justice.

« Aucune nation n'a été suffisamment forte pour maintenir la paix et aucune combinaison de nations ne pourra être suffisamment forte pour la maintenir à maintenir à moins que sa politique ne soit Justice et bon Droit. Durant les dernières quatre ou cinq années les grandes nations se sont réunies dans le but d'assurer la paix et la Justice et ont parlé de traités et d'alliances ; cependant, ce que nous voulons ce sont des faits et non des promesses, des faits et non des paroles. Il n'est

le centre intellectuel de ses immenses possessions d'Amérique et le Vieux-Monde appela pendant long-

pas juste d'opprimer des peuples sur lesquels nous n'avons aucun droit et d'imposer un Gouvernement militaire à ceux que nous avons privé de liberté. Ce n'est pas juste de punir et d'emprisonner des hommes pour le seul fait de manifester des sentiments qui ont immortalisé Otis et Thomas Jefferson. Rendez-leur leur liberté ; aidez-les mais ne les volez pas. Conseillez-les, mais ne détruisez pas leur Gouvernements et ne réduisez pas leur populations en esclavage ; donnez-leur ce qui est à eux et ce qui leur appartient en droit et s'ils désirent votre coopération donnez-la leur en toutes circonstances, mais ne les privez pas de leurs droits.

« C'est l'opinion publique qui doit nous chasser de là. Je me hasarde à dire que les diplomates du monde entier n'obtiendront jamais la paix. Si le peuple ne s'intéresse pas à ce qu'ils veulent nous aurons durant les trois mille ans à venir, la même chose que nous avons eu dnurant les trois mille ans passé. Il ne doit pas y avoir de guerre à moins que les gens qui vont combattre disent qu'ils veulent la guerre. Avoir à combattre pour obtenir la liberté est une chose illégale.

« A en juger par l'état de ces peuples et par l'honneur du peuple américain, nous devons sortir de là et de tout autre pays qui ne nous appartient pas et ce n'est que l'opinion publique qui va nous en chasser. »

M. le Sénateur Borah donna lecture de quelques rapports officiels venant corroborer ses paroles et il cita quelques cas de torture et d'outrages commis par les marins, parmi lesquels celui de Cayo Baez.

Durant son discours il fut interrompu différentes fois par quelques-uns des assistants et il donna toujours une réponse opportune et appropriée. Il fut applaudi

temps cette ville « l'Athénès du Nouveau-Monde ». C'est là que dorment les ruines les plus anciennes de son pouvoir : les premiers monuments de l'Europe civilisée sur l'immensité des Amériques ; et que se trouvent aussi les cendres de l'homme qui donna aux nations européennes, à l'Espagne surtout, les plus belles possessions coloniales. Comment prétendre qu'un peuple veuille oublier tout cela ? Et, le voudrait-il, qu'il ne le pourrait point.

Mais à ce côté sentimental de la question venait s'ajouter le côté réaliste. En effet, depuis vingt-cinq années une tendance, dans une certaine mesure opposée à celle du panaméricanisme, se faisait jour : c'est le panibérisme. Fondée sur la différence de races, de langues, de tempéraments, des deux Amériques, cette nouvelle tendance voudrait renouer des liens très étroits entre les peuples souche d'Europe et les Républiques latines d'Amériques. Nous n'avons pas ici à étudier ses probabilités de réalisation. Nous constatons seulement son existence. C'est là encore quelque chose de très compréhensible et il ne faut pas l'oublier, un facteur de la politique américaine, européenne et mondiale.

avec effusion en de nombreux endroits. Une dame américaine fit des projections de vues de Haïti et Saint-Domingue parmi lesquelles quelques photographies des torturés montrant leurs cicatrices et l'état d'agonie dans lequel ils se trouvaient.

Traduction littéraire du « New-York American », de New-York.

Voilà donc les deux faces de la question : mais comment allait réagir l'opinion publique espagnole dans cette occasion si tristement remarquable ?

Dans les premiers jours de septembre 1919, une note, signée des chefs de parti du Parlement espagnol et adressée au Gouvernement espagnol (1), exprimait le sentiment qu'il serait opportun que le Gouvernement d'Espagne intervînt auprès du Gouvernement de Washington en vue de faire rétablir le régime supprimé par l'occupation militaire dans la République dominicaine. Une dépêche des intellectuels les plus en vue de l'Espagne fut également envoyée, en faveur de l'indépendance dominicaine, à M. Wilson, et, plus tard, à M. Harding.

D'un autre côté, la maison d'Amérique (Association internationale ibéro-américaine) adressa le 1^{er} décembre 1920, au président de la Société des Nations, un exposé tendant au rétablissement de l'autonomie dominicaine (2).

1. — Dépêche de Londres du 9 septembre 1919. *Heraldo de Madrid*. *Le Temps* du 11 septembre 1919.

2. — Cet exposé disait notamment :

« La Maison d'Amérique attribue une efficacité décisive à l'influence de la Société des Nations dans tous les cas de justice internationale et reconnaissant et admirant l'immense prestige des Etats-Unis, elle croit que la prolongation de la torture du peuple dominicain est due, avant toute chose, à la maladie de l'illustre Président Wilson et aux grandes préoccupations et occupations que, dans ces derniers temps, ont absorbé le Gouvernement de Washington, et elle vient au moyen de la présente prononcer, devant la plus haute repré-

Le 1^{er} mars 1921 la maison d'Amérique envoya un exposé du même genre au roi d'Espagne et invita ce

sensation internationale de notre époque, le nom d'une nation qui, pendant la guerre européenne, fut supprimée du concert des Républiques américaines, après 80 ans d'existence propre qui ont habitué ses enfants à l'honneur de sa personnalité juridique et à l'amour de la patrie. Soumis pendant les dernières cinq années à une dictature militaire et étrangère, (qui commença par supprimer le gouvernement, les Chambres législatives et la représentation diplomatique du pays, et par l'établissement de la censure la plus stricte sur les communications et sur la presse), le peuple dominicain n'a pas actuellement de moyen de s'exprimer et à la Société des Nations correspondrait le devoir d'inviter les Etats-Unis à lui exposer le cas de cette petite nationalité, de manière que la sanction, si en justice il y en eût, ne soit pas imposée par une des parties signataires d'un traité, mais par un tribunal d'arbitrage. A cet effet, le pacte de la Société des Nations établi que la mission essentielle de celle-ci embrasse la tâche de faire respecter les traités. Il en découlerait honneur et profit, non seulement pour le peuple dominicain et pour toutes les autres républiques ibero-américaines, dont l'attention est très occupée par ce cas, mais aussi pour la Société des Nations dont l'objectif primordial est celui de procurer la paix de tous les peuples, et également pour le peuple des Etats-Unis dont les hauts principes en matière de justice internationale, en affinité complète avec le présent cas, furent solennellement exposés et sanctionnés au cours de la deuxième Conférence de la paix de La Haye, en 1907. La propre délégation des Etats-Unis à cette assemblée présenta la suivante proposition qui fut unanimement acceptée avec des légères modifications. »

dernier à intervenir auprès du Président Harding (1).

Ainsi se réalisaient les prévisions de M. Théodore Roosevelt, lorsqu'il déclarait inutile et dangereuse l'œuvre de M. Wilson en Amérique latine. L'opinion publique s'agitait en Argentine, dans l'Uruguay, en Colombie, au Venezuela, à Cuba, dans les cinq Républiques de l'Amérique centrale ; partout la presse, les associations, les individus commentaient la situation créée en 1916 et prenaient des initiatives.

Appendice.

La Conférence de la Paix de Paris et le cas de la République dominicaine

Les puissances alliées ayant déclaré que le but de la longue guerre de 1914, était, principalement, le désir d'atteindre un certain état de droit dans les rapports internationaux, et le chef très honoré de la grande puissance associée ayant lancé, dès avant l'armistice de 1918, dans ses fameux 14 points, les idées les plus justes, nul ne fut surpris du message que la Conférence de la paix répandit dans le monde entier. Tous les peuples qui souffraient crurent qu'ils allaient pouvoir comparaître, exposer leurs malheurs, formuler leurs plaintes et se faire rendre jus-

(Suit le texte de la proposition qui aboutit à la Convention Porter.)

1. — Voir : « Mercurio », de Barcelone du 10 mars 1921.

tice. Le Président de juré de la République dominicaine qui se résignait mal, dans son humble résidence de Santiago de Cuba, à voir consacrée par le temps une des injustices les plus inutiles et les plus impardonnables de l'histoire, accourut plein d'espoir à Paris où il avait fait jadis des brillantes études.

Une indicible déception l'y attendait pourtant. Le Président Wilson était là avec son secrétaire d'Etat, M. Lansing et le Contra-amiral H. S. Knapp, le même que nous avons vu, le 29 novembre 1916, capitaine de l'U. S. Navy, « proclamer et déclarer » l'occupation et le Gouvernement militaires de la République dominicaine.

On sait que, dès son arrivée à Paris, M. Wilson se montra autre qu'il avait été jusqu'alors. Son attitude envers le Costa Rica dans la Conférence de la Paix en est un exemple caractéristique. Or, quand le docteur Henriquez y Carvajal, président de juré de la République dominicaine, tâcha de se faire entendre par cette grande assemblée des peuples libres, on lui répondit simplement que les affaires analogues à celles de la République dominicaine ne pouvaient être étudiées et solutionnées qu'à Washington. En vain, M. le docteur Henriquez qui, avait été délégué à la deuxième Conférence de la Paix de La Haye, et qui était membre de la Cour permanente d'arbitrage, adressa des mémorandums, signa des notes, rendit des visites. Il trouva, il est vrai, un excellent accueil près des délégations et des légations de l'Amérique latine, mais la fin de non-recevoir du Président Wilson, et de la Conférence elle-même, fut

absolue ; le docteur Henriquez n'eut jamais l'honneur d'être reçu par M. Wilson ni par son secrétaire d'Etat.

D'ailleurs, la Conférence elle-même avait au fond changé de structure. De très bonne heure en effet, nous voyons apparaître la séparation des Etats en deux groupes ; grandes puissances et puissances à intérêts limités ou particuliers ; elle passa de la sorte, ainsi que le fait remarquer M. de Lapradelle (1), immédiatement, ou presque, d'une méthode d'égalité entre les puissances à une méthode d'inégalité telle qu'il y eut en son sein plusieurs organismes d'autorités différentes. Et c'est devant cet état de choses que le docteur Henriquez s'est trouvé. La Délégation des Etats-Unis tâcha de le persuader qu'il y aurait avantage, pour la cause qu'il représentait, à aller à Washington et à ne pas insister près de la Conférence de Paris ; elle se fit adresser au cours du mois de mai, des memorandums contenant des suggestions du Président Henriquez sur ce qu'on pourrait faire pour mettre fin à l'occupation et au Gouvernement militaire et pour réintégrer la République dans la jouissance de son droit de souveraineté. Et, soit qu'il l'ait crû, soit qu'il ait compris que, étant donnée la situation si forte du Président Wilson dans la Conférence de la Paix, il n'avait rien à gagner et beaucoup à perdre dans toute attitude nettement arrêtée, ou soit l'un et l'autre, il se résigna

1. — Cours de Droit international professé à la Faculté de Droit de Paris (1920-1922 : Le Traité de Versailles).

devant la force matérielle et morale qu'on lui opposait.

Du reste, aussitôt que le Gouvernement militaire de Saint-Domingue sut que le Président de Jure de la République dominicaine avait quitté sa retraite de Santiago de Cuba pour se présenter devant l'assemblée des peuples libres et victorieux, il ordonna à « l'Envoyé Etraordinaire et Ministre Plenipotentiaire de la République dominicaine à Washington » de se faire transporter d'urgence à Paris. Il y arriva bientôt et, comme par hasard, ses démarches ne tendirent pas au même but que celles du Président de juré... Mais qui était-il, cet « Envoyé Extraordinaire et Ministre Plenipotentiaire » ? Nous avons souligné ces mots pour faire ressortir l'un des actes les plus inexplicables de la politique du Gouvernement de Washington. Dans « La Gaceta Oficial » numéro 2768 (janvier 1917) nous trouvons le texte de l'ordre exécutif numéro 20 du Gouverneur militaire de la République dominicaine supprimant la Légation dominicaine à Washington, comme étant inutile. Mais, à partir du 1^{er} mai 1919, le Gouvernement militaire des Etats-Unis dans la République dominicaine rétablit cette Légation et en choisit comme chef un des rares dominicains qui s'y prêtèrent. Ici se pose cette question : Ce Gouvernement avait-il le droit de nommer un représentant diplomatique pour la République dominicaine ? Sûrement non. Il n'était pas un Gouvernement dominicain, il ne représentait rien ni personne dans la République dominicaine, ce n'était qu'un occupant ; la Conférence de La Haye établit que l'occu-

pant militaire n'a qu'un pouvoir de fait ; et même, les auteurs qui, comme Charleville, sont partisans d'attacher à l'occupation un certain caractère de droit (envoyé en possession provisoire ou administrateur de la chose d'autrui), refusent à l'occupant le droit de nommer des agents diplomatiques du pays occupé. Robin est dans le même sens (1).

Le Gouvernement militaire de Saint-Domingue n'était qu'une simple émanation, arbitraire et injustifiable, du Gouvernement de Washington. Il est à remarquer, d'ailleurs, que le Gouvernement dominicain lui-même n'aurait pas pu faire cette nomination sans l'approbation du Sénat (2).

Le Président Wilson agréa la nomination et reçut « l'Envoyé Extraordinaire et Ministre Plenipotentiaire de la République Dominicaine » avec le cérémonial de rigueur ; les discours alors échangés sont tout à fait remarquables. Cette procédure fut employée une deuxième fois quand survint la mort du dominicain ci-dessus.

Le but du Gouvernement de Washington en nommant ces « représentants diplomatiques » de la République dominicaine fut, croyons nous, de s'en servir, comme il le fit à plusieurs reprises, pour calmer les inquiétudes de l'Amérique latine (Union Panaméricaine).

Il est possible qu'on tâche de justifier cette manière d'agir en disant que la proclamation de no-

1. — Op cit. page 190.

2. — Art. 53, parr. 6 de la Constitution de 1908.

vembre 1916 avait déclaré expressément que les Etats-Unis entendaient respecter la souveraineté de la République dominicaine. Mais cela ne change rien à la question telle que nous venons de la poser ; des déclarations semblables suffiraient toujours, si nous admettions cette manière de penser, à justifier les conquêtes successives de toutes les nations du monde : on laisserait flotter à côté du drapeau de l'occupant celui de l'occupé et subsister dans les actes le nom de celui-ci.

CHAPITRE IV

L'évacuation.

SECTION PREMIÈRE

Les tentatives.

Nous trouvons le Président de juré de la République dominicaine à Washington, au mois d'octobre 1919. Là encore ni le Président Wilson ni le secrétaire Lansing n'ont voulu le recevoir. Il dut se contenter d'adresser au chef de la Division Latino Américaine du Département d'Etat un memorandum, en date 9 octobre 1919 (1). Et peu de jours après, le 28 octobre, le Gouvernement militaire adressa une circulaire, écrite en espagnol, à quatre des dominicains les plus en vue, les invitant à former une Commission consultative (2). Ces quatre notables, croyant prochaine la réalisation des vœux du peuple dominicain, acceptèrent l'invitation.

1. — M. F. Gestero. The Dominican Republic and the military occupation pages 12 et s.

2. — Idem, page 8.

Cette formation de la Commission consultative semble être la conséquence plus ou moins directe du memorandum du 9 octobre, lequel conseillait le Gouvernement de Washington de faire prendre des mesures de la nature des suivantes : la suppression de la loi martiale et la réintégration du pays dans la jouissance de ses droits politiques et civils ; la remise de la police entre les mains de fonctionnaires dominicains ; la suppression de la censure et de la justice prévôtale ; la création d'un tribunal correctionnel ; la rédaction d'une loi sur la presse, d'accord avec les principes les plus modernes sur la matière et d'une loi sur le recensement de la population ; la création d'une Commission consultative qui sous la présidence d'un expert nord-américain, procéderait à la préparation des lois devant servir de base à l'organisation politique du pays ; la rédaction d'un loi électorale et d'une loi des partis politiques, d'une loi d'organisation municipale, provinciale, judiciaire, etc., etc.

La Commission consultative adressa au Gouverneur militaire plusieurs mémorandums. Le premier est du 12 novembre 1919 (1). La Commission y est d'opinion que, (étant données les présentes conditions des finances publiques et la prudence de laquelle le peuple dominicain ne s'est pas départi), le moment est arrivé pour les Etats-Unis de retirer ses troupes et de rétablir la souveraineté dominicaine. En

1. —The Dominican Republica and the military occupation, p. 22 et s.

conséquence, la Commission propose certaine réformes nécessaires au maintien de l'ordre interne : confection d'une loi électorale, municipale, militaire, de finances ; réformes constitutionnelles, etc. Mais, afin de permettre aux citoyens dominicains d'exercer leurs droits et, spécialement, d'émettre librement leurs opinions, la Commission indique qu'il est nécessaire de modifier les dispositions sur la censure et la justice militaire.

Bientôt le Gouvernement militaire lui exposera son projet de contracter un emprunt pour le compte de la République dominicaine et pour une somme de plusieurs millions de dollars, destiné à des travaux publics. Le 3 décembre (2), la Commission répondra qu'elle ne manque pas de reconnaître l'importance de ces travaux mais qu'elle n'approuve pas le projet du gouvernement.

Cette Commission soumit, en outre, au Gouvernement militaire un projet d'ordre exécutif sur la presse et un autre sur la justice des « marshalls provôst (3) ». La Commission reconnaît, en effet, qu'il faut réprimer les délits de la presse, mais rappelle, en même temps, que le Code pénal de la République dominicaine prévoit ces délits et les peines correspondantes. Elle rappelle, en outre, que si la justice militaire est à maintenir à l'égard des affaires militaires ou dans lesquelles, il y ait des militaires compromis, il est inadmissible qu'elle le soit à l'égard

2. — Idem, pages 25 et s.

3. — Idem page 30 et s.

des autres affaires, notamment à l'égard des affaires purement civiles.

Cette œuvre, si appréciable, de la Commission consultative aurait continué encore si un événement n'était pas venu révéler les intentions du Gouvernement militaire et du département d'Etat de Washington. Dans son message de nouvel an au peuple dominicain (1), le Gouverneur militaire fit des déclarations qui prouvaient incontestablement que l'occupation militaire allait continuer encore dans la République dominicaine :

« Nous ne sommes pas ici des conquérants, disait-il, mais des coopérateurs dans la sérieuse tâche de pacification, de prudente administration des deniers publics et de la nouvelle orientation du bon et généreux peuple dominicain, dont la seule faute fut d'être resté loyal aux *caudillos* qui avaient prétendu les conduire au plus haut perfectionnement humain. Le Gouvernement militaire et les troupes des Etats-Unis continueront dans la République dominicaine, mais sans aucune intention de s'y perpétuer ou d'y rester pour un temps indéfini. »

Cela dit, le Gouverneur militaire ne mettait aucun terme à cette occupation si ce n'est celui qu'indiquaient les phrases suivantes :

« Jusqu'à ce que les réformes conduisant au bien-être du peuple dominicain se trouvent bien établies et fonctionnent de manière normale ; et qu'une poli-

1. — The Dominican Republic and the military occupation, p. 34 et s.

tique noble et utile remplace les considérations personnalistes ; jusqu'à ce que certains problèmes d'ordre fiscal soient résolus, et enfin jusqu'à ce que la République soit capable d'un Gouvernement propre et libre de troubles qui puissent l'écarter du sentier qui conduit au progrès. » Il faut convenir que ce n'est pas là un terme défini.

Il était aisé de deviner que ni la Commission consultative ni le peuple dominicain n'allaient trouver une telle déclaration à leur goût. Le 7 janvier 1920 (1), cette Commission adressa au Gouverneur militaire une lettre de démission dans laquelle elle faisait preuve d'autant de fermeté que de finesse (2).

1. — The Dominican République and the military occupation page 36 et s.

2. — Honorable monsieur. Le message que vous venez d'adresser au peuple, dans le dernier jour de l'année écoulée, met cette Commission consultative à même de comprendre une fois de plus que vous vous trouvez d'accord avec le plan de réforme qu'elle a eu le privilège de vous recommander. Vous déclarez que les troupes des Etats-Unis continueront dans le pays seulement pour le temps nécessaire à l'établissement et au fonctionnement normal des réformes conduisant au bien-être du peuple dominicain, et cela semble donner à comprendre que vous faites entrer dans ces réformes celles que nous avons indiquées dans le memorandum du 12 novembre 1919. La Commission considère donc, que vous reconnaissez comme certain que le bien-être futur du peuple dominicain dépend de la réalisation de ces réformes, puisqu'on veut préparer par elles une prompte restauration de notre souveraineté et éviter une politique de passions personnalistes et le retour à l'époque

Ainsi finit ce premier mouvement d'espoir dans la justice du Président Wilson. La Commission consul-

des violences. Mais, en même temps, la Commission croit voir « dans le règlement de la censure » proclamé le 22 décembre dernier, la preuve que le Gouvernement militaire n'estime pas qu'il convienne, ou tout au moins qu'il soit opportun, de créer de telles conditions dans le pays qu'il soit possible au peuple d'exercer ses droits, et, notamment, le droit de libre expression de ses pensées et de ses sentiments que vous voulez connaître au moyen des rapports de la Commission consultative. Ce règlement pour la censure laisse tel quel la justice des « Marshalls provost, » qui existe depuis l'occupation militaire de ces pays par les troupes Nord-américaines, et maintient la menace consistant dans l'emploi de la méthode de la non-définition préalable des violations de la loi et de la non-détermination préalable des peines applicables ; les punitions étant administrées selon le critérium d'un « juge prévôtale » ou d'un « Chef de district », lesquels apprécient si les actes ou publications considérés sont susceptibles de causer des désordres ou de provoquer le mécontentement du public ou tout autre trouble. Cependant, comme ce règlement a été publié, la commission pense que le Gouvernement militaire ne croit pas arrivé le moment favorable à la réalisation des réformes proposées par elle et parmi lesquelles se trouve la suppression de la censure et de la justice prévôtale à l'égard des personnes non militaires, lesquelles suppressions sont deux mesures préliminaires à la réalisation des autres réformes et essentielles au succès de celles-ci. Et puisque l'opinion de la Commission se trouve en opposition avec les faits, la Commission considère sa mission terminée, car ses membres acceptèrent seulement la nomination comme tel, parce qu'ils étaient convaincus que le plan de ré-

tative se retirait donc, sans aucune approbation au Gouvernement et à l'occupation militaire. Mais un deuxième mouvement allait se produire à partir du 23 décembre 1920 (1), avec une proclamation lancée au peuple dominicain par le Gouverneur militaire. Il semble que le Président Wilson, en face du mouvement d'opinion qui se produisait aux Etats-Unis, dans le reste de l'Amérique et en Europe, ait penché vers une rapide solution de la question dominicaine.

Cette proclamation disait :

« Attendu que les buts amicaux que les Etats-Unis poursuivaient quand ils ont employés, d'accord avec les droits dérivant de la Convention de 1907, leurs forces militaires dans la République dominicaine pour le rétablissement de l'ordre et pour la protection de la vie et de la propriété, ont été atteints substantiellement ; attendu que le Gouvernement des Etats-Unis a toujours eu le souhait et l'intention de retirer son aide aussitôt qu'on pourrait le faire, tenant compte de ces buts et de ce que les meilleures conditions, auxquelles les Etats-Unis se sont efforcés de contribuer, promettent de s'établir ; » En con-

formes, fait en vue de remettre au peuple l'entier exercice de sa souveraineté, est le seul capable de provoquer son futur bien-être.

Les membres de la Commission doivent cependant vous assurer qu'ils resteront dans toutes circonstances et toujours disposés à travailler à tout ce qui aurait pour résultat l'honneur et le bonheur du peuple dominicain. »

1. — Gaceta oficial 3,180, du 25 décembre 1920.

séquence, le Gouvernement de Washington annonce qu'il va rapidement se dégager des responsabilités assumées, quant aux affaires dominicaines : il sera procédé à la nomination d'une commission de citoyens dominicains représentatifs, à laquelle seront confiées la préparation des amendements à la Constitution et la révision générale des lois de la République, y compris la rédaction d'une nouvelle loi électorale ; ces projets de réformes, après l'approbation du Gouvernement militaire, seront soumis à une assemblée constituant et au Congrès de la République dominicaine respectivement. Une Commission consultative fut donc nommée. Elle sera dissoute par la proclamation du 14 juin 1921.

On le voit, le Président Wilson déclare encore que la Convention de 1907 donnait le droit au gouvernement des Etats-Unis d'occuper la République dominicaine et d'en chasser le Gouvernement. Nous croyons avoir prouvé que ni cette Convention, ni le Droit International lui-même, ne pouvaient servir de base à une telle manière d'agir. Nous avons établi, du reste, que ni la vie, ni la propriété ne se trouvaient en danger, ni l'ordre public vraiment menacé.

Ce fut seulement le 14 juin 1921 que le Gouvernement militaire revint sur la question (1). Il rappelle la promesse du 23 décembre 1920 et annonce, en effet, que les Etats-Unis se proposent de retirer leurs forces militaires, mais préalablement « le Gouvernement des Etats-Unis désire avoir l'assurance que l'indépen-

1. — Gaceta Oficial 3.229, du 15 juin 1921.

dance et l'indivisibilité du territoire de la République dominicaine seront dûment protégées, que l'ordre public sera conservé et que la vie et les biens des personnes seront garantis ». Les Etats-Unis oubliaient donc que ce sont leurs propres forces et rien qu'elles qui ont envahi le territoire dominicain et porté atteinte à l'indépendance de la République.

La proclamation propose que : « Le pouvoir exécutif duquel est investi le Président de la République, d'accord avec la Constitution dominicaine, s'exerce par le Gouverneur militaire de Saint-Domingue, jusqu'à ce que le Président de la République, dûment élu et proclamé, prenne possession de sa charge, et jusqu'à ce que la Convention d'évacuation soit signée par lui et confirmée par le Congrès dominicain. »

Le Gouverneur militaire convoquera donc pour les élections des électeurs, conformément à la Constitution de 1908, et désignera les autorités qui devront surveiller ces élections pour éviter des désordres et pour permettre au peuple d'exprimer librement ses vœux. Ces électeurs, d'accord toujours avec la Constitution, éliront les sénateurs et députés et leurs suppléants et formeront la liste des juges. Mais cette prétention du Gouverneur militaire de devenir Président de la République *ad interim*, est insoutenable. Nous ne nous y arrêterons pas. Peu importe qu'il agisse, par la suite, d'accord avec la Constitution si son pouvoir est vicié dès son origine, si sa naissance n'est que la violation de cette Constitution.

« Alors, dit le Gouverneur militaire, d'accord avec

l'article 85 de la Constitution, le Gouvernement militaire, exerçant ses fonctions de Pouvoir exécutif, nommera certains dominicains comme représentants de la République pour négocier la Convention d'évacuation ». On voit ce que tout cela avait de bizarre : ce Gouverneur militaire des Etats-Unis dans la République dominicaine nommant des négociateurs qui négocieraient avec les Etats-Unis, donc avec lui-même !

Mais ce n'était pas tout. « Afin que les droits individuels soient garantis et que la paix et la prospérité de la République soient conservées, la Convention d'évacuation contiendra les dispositions suivantes : » ratification de tous les actes militaires ; validation de l'emprunt de 2.500.000 dollars ; faculté pour le receveur général des douanes d'intervenir dans tout ce qui concerne l'emprunt ; affectation des rentes internes au service de la dette étrangère au cas où les rentes douanières deviendraient insuffisantes à cette fin ; organisation de la garde nationale par une mission militaire nord-américaine, et cette Garde aura des officiers nord-américains, pendant que cela sera nécessaire, nommés par le Président de la République dominicaine mais désignés par le Président des Etats-Unis.

Une fois cette Convention d'évacuation négociée, le Gouverneur militaire convoquera pour l'élection du Président de la République. Celui-ci, commencera à exercer ses fonctions dès que cette Convention sera ratifiée : pourvu, toutefois, « que le bon

ordre » et « la paix » règnent, le gouvernement militaire lui transférera toute son autroité.

Telles furent les grandes lignes de la proclamation du 14 juin, reproduite dans la *Gaceta Oficial* du 25 juin, numéro 3.232. Une loi, électorale fut publiée le 7 juillet suivant (1). Mais le 3 juillet (2), une « Grande Ligue Nationale Dominicaine » était fondée et devait avoir comme principal but : « Rendre effective, par tous les moyens licites, dignes et pacifiques, l'abstention absolue de tous les actes qui pourraient impliquer l'acceptation ou l'exécution de la proclamation du 14 juin ». Et le 13 juillet (2), le Gouverneur militaire lança une nouvelle proclamation en vertu des instructions reçues de Washington :

« Le Gouvernement des Etats-Unis, disait-elle, a été informé qu'il existe dans la République dominicaine un évident malentendu quant aux dispositions de la Convention d'évacuation proposée par la proclamation du 14 juin. »

Ce n'était là que le désir de calmer l'opinion publique qui allait résolument et courageusement à l'encontre des projets formulés par le Gouvernement militaire : celui-ci crut devoir, en vertu des instructions reçues des Etats-Unis, préciser certains points de la proclamation du 14 juin, mais cela n'allait rien changer dans l'âme du peuple dominicain.

1. — *Gaceta Oficial* n° 3.236.

1. — Voir la presse dominicaine du 4 juillet et suivant.

2. *Gaceta Oficial* n° 3.237.

En effet, le 14 juillet de cette même année (1921), le décret convoquant les assemblées primaires pour la désignation des électeurs dominicains fut rendu par le Gouverneur militaire (3); ces assemblées devaient se réunir, selon le décret du 13 août suivant. Mais le 27 juillet (4) le Gouverneur militaire se rend définitivement compte de l'attitude ferme et résolue du peuple dominicain, il constate que les commissions directives des partis politiques avaient laissé s'écouler le délai qui leur était accordé pour accomplir certaines dispositions de la loi électorale : et en conséquence, il suspend la convocation des assemblées primaires « jusqu'à ce qu'il existe l'assurance du succès des élections ». Il ajoute encore que les termes de la proclamation du 14 juin ne seront pas modifiés par les Etats-Unis parce qu'ils avaient été mûrement étudiés.

Les choses allaient rester dans cet état pendant les mois qui suivirent cette dernière proclamation. Le peuple dominicain ne voulait pas, notamment, aller à des élections pour lesquelles il avait été convoqué par le Gouverneur militaire et que celui-ci aurait contrôlées ; il y allait persister fermement jusqu'à la solution définitive de la question. Le 23 février 1922, le Gouverneur militaire ayant provoqué une réunion de quelques notables dominicains, il n'arriva pas à les convaincre : et il n'obtint comme réponse que la confirmation de la protestation du peuple dominicain contre l'occupation et contre le

3. — Gaceta Oficial du 16 juillet, 3.238.

4. — Gaceta Oficial du 30 juillet, 3.242.

plan qu'on lui proposait d'exécuter (1). Le 6 mars suivant, le Gouverneur militaire, las d'attendre un changement d'attitude de l'opinion publique dominicaine qui ne s'opérait pas, lança sa fameuse proclamation (2) par laquelle il retirait et annulait les proclamations du 14 juin 1921 et du 23 décembre 1920 et disposait la continuation de l'occupation et du Gouvernement militaire jusqu'à ce que le programme des travaux publics et d'instruction publique et l'organisation de la force militaire fussent réalisés : pour ces fins, un emprunt garanti sur les rentes douanières était également annoncé. On calculait que l'évacuation pourrait avoir lieu vers le mois de juillet 1924 (3).

SECTION DEUXIÈME

La réalisation

Le Président Harding s'était servi contre les démocrates, au cours de la campagne électorale de 1920, de l'arme qu'on avait donnée à son parti en occupant militairement la République dominicaine ; mais voici que les démocrates demandaient à l'administration de M. Harding pourquoi, malgré cela, elle avait poursuivi la politique de M. Wilson aux Antilles (1) Le Président Harding et son secrétaire l'Etat eu-

1. — Listin Diario du 24 février.

2. — Gaceta Oficial du 8 mars, n° 3.305.

3. — Listin Diario du 6 mars 1922.

1. — Article de M. Henry Wodhouse, Washington 1^{er} avril 1922, dans le Listin Diario du 15 avril de Saint-Domingue.

rent le mérite de comprendre qu'il fallait donner une solution à cette question dominicaine qui pesait sur la politique des Etats-Unis depuis 1916 ; le discours du sénateur Borah, notamment, y avait poussé irrésistiblement. Du reste, l'expérience récente, longue et terrible, prouvait qu'il ne sera jamais possible à l'occupant militaire de réduire la force d'âme d'un peuple si petit, si pauvre et si discrédité qu'il soit.

Le 30 juin 1922, fut signé à Washington un accord d'évacuation de la République dominicaine par les forces militaires des Etats-Unis d'Amérique ; cet accord était revêtu des signatures suivantes : Monseigneur docteur Adolfo A Nouel, archevêque de Saint-Domingue, M. Francisco J. Peynado et les chefs ou représentants des trois principaux partis constitués dans la République dominicaine ; d'un autre côté, William W. Russell et Sumner Wells, pour les Etats-Unis (2).

2. — Voici les neuf clauses de cet accord :

1° Le Gouvernement militaire annoncera qu'il sera procédé à l'installation d'un Gouvernement provisoire en vue de promulguer la législation qui doit régler la réalisation des élections et pourvoir à la réorganisation des gouvernements provincial et municipal, afin de mettre en mesure le peuple dominicain de faire les amendements à la Constitution qu'il croira nécessaires et de faire des élections sans l'intervention du Gouvernement provisoire assumera, dès qu'il sera installé, le Pouvoir et réalisera librement le but ci-dessus ; par conséquent le gouvernement provisoire sera, dès lors, le seul responsable de ses propres actes.

L'étude de cet accord fournirait, à elle seule, le sujet d'un travail étendu. La première question qui se pose est celle de savoir si le fait par le Président Harding de traiter, non avec le Président de la Répu-

2° Un Président provisoire et son cabinet seront choisis à la majorité des votes d'une Commission composée par messieurs : Général Horacio Vasquez, Federico Velasquez, H. Lido, Elias Brache fils et Lic. Francisco J. Peynado, et par Mgr. docteur Adolfo A Nouel qui a été choisi par les quatre premiers. La commission, en faisant la nomination de ce gouvernement provisoire, déterminera les conditions auxquels se trouve soumis l'exercice de ce gouvernement, et à la majorité des votes, elle remplira les vacances qui puissent survenir dans ce gouvernement à cause de la mort, démission ou incapacité d'un quelconque de ses membres. Au moment de l'installation du gouvernement provisoire, les Départements Exécutifs de la République dominicaine seront remis aux membres du Cabinet ainsi désignés. Le personnel de ces Départements ne sera changé pendant tout l'exercice du gouvernement provisoire, sauf pour cause dûment justifiée ; les juges et les autres fonctionnaires du Pouvoir judiciaire ne pourrait être déplacés, que dans ce même cas. Les officiers qui sont chargés actuellement des Département Exécutifs du Gouvernement militaire prêteront leur coopération aux respectifs Secrétaires d'Etat du Gouvernement provisoire, quand ils en seraient requis par ceux-ci. Le Secrétariat d'Etat des Finances ne fera d'autres paiement que ceux qui se trouvent d'accord avec le budget en vigueur. Des paiements ne seront pas faits dans une autre forme que l'habituelle. Toute dépense nécessaire, non prévue dans ce budget, sera votée par le gouvernement provisoire, d'accord avec le Gouvernement militaire. Aussitôt que le Gouvernement provisoire sera installé, le

blique dominicaine, mais avec des Dominicains choisis par lui, se trouve fondé, au point de vue juri-

Gouvernement militaire fera remise du Palais national et en même temps, les forces militaires des Etats-Unis dans la République dominicaine seront concentrées dans un, deux ou trois points, (du territoire de la République), selon ce qui sera déterminé par le Gouverneur militaire. A partir de cette date, la paix et l'ordre seront maintenus par la police nationale dominicaine, sous les ordres du Gouvernement provisoire, sauf le cas où il surviendrait des désordres sérieux qui, selon l'opinion du Gouvernement provisoire et du Gouverneur militaire, ne puissent être dominés par les forces de la Police National dominicaine.

« 3° Le Président provisoire promulguera la dite législation relative à la réalisation des élections et à la réorganisation du gouvernement des provinces et des communes.

« 4° Le président provisoire convoquera les assemblées primaires, d'accord avec les dispositions de la nouvelle loi électorale, pour la désignation des fonctionnaires électifs que les lois d'organisation communale et provinciale prévoient et pour l'élection des électeurs, selon les dispositions de l'art. 84 de l'actuelle Constitution.

« 5° Le Collège électoral, ainsi élu par les assemblées primaires, procédera à l'élection des membres du Sénat et de la Chambre des Députés et préparera les listes pour les membres du corps judiciaire, qui seront soumises au Sénat national.

« 6° Le Congrès votera les réformes nécessaires de la constitution et on convoquera pour l'élection de l'assemblée constituant, à laquelle seront soumises les réformes proposées.

« 7° Le Président Provisoire désignera des pléni-

dique. Il est vrai que, parmi ces Dominicains, se trouvait M. Peynado, qui avait été, en novembre 1916,

potentiaire pour négocier un traité de ratification conçu dans ces termes :

« I Le Gouvernement dominicain reconnaît la validité des Ordres et Résolutions exécutifs, promulgués par le Gouvernement militaire et publiés dans la Gaceta Oficial, qui aient établi des rentes, autorisé des dépenses ou créé des droits en faveur de tiers ; des Règlements administratifs qu'on aurait dictés et publiés ; et des Contrats qu'on ait célébré en exécution de ces ordres ou de toutes lois de la République. Ces ordres exécutifs, Résolutions, Règlements et Contrats sont les suivants : (ici il y a dans le texte une longue énumération des nombreux ordres exécutifs, résolutions, règlements et contrats classés par Départements Exécutifs).

« Le Gouvernement dominicain convient que ces Ordres, Résolutions et Règlements resteront en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient abrogés par les organismes qui, d'accord avec la constitution dominicaine, puissent légiférer. Mais cette validation, quant à ceux des antérieurs Ordres Exécutifs, Résolutions, Règlements administratifs et Contrats qui aient été modifiés ou auxquels on ait dérogé par d'autres Ordres Exécutifs, Résolutions, ou Règlements administratifs du Gouvernement militaire, ne concernent que les effets qu'ils ont produit pendant qu'ils se trouvaient en vigueur.

« Le gouvernement dominicain convient, en outre, qu'aucune subséquente abrogations de ces Ordres Exécutifs, Résolutions, Règlements administratifs ou Contrats, ni aucune autre loi, Ordre Exécutif ou autre acte officiel du gouvernement dominicain, ne portera atteinte à la validité et sécurité des droits acquis en vertu de ces Ordres, Résolutions, Règlements et Contrats du Gouvernement militaire ; mais les controverses qui puissent

secrétaire d'Etat des Finances et du Commerce et avait même pris une grande part aux négociations

surgir en relation avec ces droits acquis, seront souverainement jugées par les tribunaux dominicains ; il serait admis cependant, d'accord avec les règles et principes généralement acceptés du Droit International, le droit d'intervention diplomatique quand ces tribunaux commettraient des injustices notoires ou dénis de justice ; ces cas, s'ils n'affectaient que les intérêts des Etats-Unis et la République dominicaine, seront, au cas de désaccord entre les deux Gouvernements, solutionnés arbitralement. En exécution de ce compromis, en chaque cas, les contractants, après avoir reconnu la nécessité de l'arbitrage, conclueront un accord spécial définissant clairement l'étendu de la controverse, celle du pouvoir des arbitres et des délais qu'il y aurait à fixer pour la formation du tribunal arbitral et le développement de la procédure. Il est entendu que, en ce qui concerne les Etats-Unis, le dit accord spécial sera concerté par le Président des Etats-Unis avec et moyennant le conseil, et consentement du Sénat des Etats-Unis, et, en ce qui concerne la République dominicaine, le dit accord sera concerté en conformité avec la Constitution et les lois dominicaines.

« II Le Gouvernement dominicain, d'accord avec les dispositions de l'art. 1, reconnaît spécialement l'émission des bons de 1918 et l'emprunt au 5 1/2, (pour vingt ans, avec fonds d'amortissement garanti sur les rentes douanières, autorisé en 1922), comme légaux inéludibles, et comme des obligations irrévocables de la République ; et il engage son entière foi et crédit au maintien du service de ces bons. Se référant à la stipulation contenue dans l'art 10 de l'Ordre Exécutif 735, en vertu duquel l'emprunt de 5 1/2 0/0 fut autorisé en 1922, et qui déclare « que l'actuel tarif douanier ne sera pas mo-

d'alors, mais c'est en qualité de dominicain éminent, non comme représentant du Gouvernement de la République, qu'il signait en juin 1922.

difié tant que durera l'actuel emprunt, si ce n'est moyennant un accord préalable entre le Gouvernement dominicain et le Gouvernement des Etats-Unis, » les deux Gouvernements conviennent d'établir cet accord préalable dans ce sens que, selon l'art. 3 de la Convention du 8 février 1907 entre les Etats-Unis d'Amérique et la République dominicaine, il faudra, pour modifier les droits d'importation de la République, (parce que c'est là une condition indispensable pour pouvoir modifier ces droits), que l'Exécutif dominicain prouve et le Président des Etats-Unis reconnaisse que, prenant pour base les importations et exportations des deux années qui précèdent celle où l'on veut faire la dite modification des droits ci-dessus, et le montant et la classe des effets importés ou exportés étant calculés dans chacune de ces deux années, au type des droits d'importation qu'on prétende établir, le total net de ces droits de douane dans chacune de ces deux années dépasse la quantité de § 2.000.000. (deux millions de dollars), or américain.

« III Le Gouvernement dominicain et le Gouvernement des Etats-Unis conviennent que la Convention signée le 8 février 1907 entre la République dominicaine et les Etats-Unis, restera en vigueur pendant tout le temps que l'un quelconque des bons émis en 1918 et en 1922 reste sans payer, et que les devoirs du Receveur général des rentes douanières dominicaines, nommé d'accord avec cette Convention, seront étendus de manière à y comprendre l'application de ces rentes affectées au service de ces bons, émis sous les termes des Ordres Exécutifs et des Contrats en vertu desquels ils furent émis.

Ce refus du Gouvernement de Washington de négocier avec le Gouvernement de la République dominicaine, dans cette phase décisive de l'affaire de Saint-Domingue, ne peut se justifier sur le terrain du droit.

Le 29 novembre 1916 on trouve à Saint-Domingue un Congrès formé, d'après la Constitution de 1908 en vigueur, d'une Chambre et d'un Sénat, sortis des élections réalisées en 1914, contrôlées et jugées régulières

« IV Cet accord produira ses effets après son approbation par le Sénat des Etats-Unis et le Congrès de la République dominicaine.

« Cette convention sera soumise au Congrès dominicain pour son approbation. Le Congrès, en outre, votera une loi qui reconnaisse, indépendamment de la Convention de ratification, la validité des Ordres, des Résolutions, des Règlements administratifs et des Contrats auxquels se réfère la dite convention. »

8 Les membres du pouvoir judiciaire seront élus d'accord avec la Constitution.

9 Immédiatement après avoir fait tout ce qui vient d'être indiqué dans les articles précédents et après que le Congrès dominicain aura approuvé la Convention et voté la loi prévue à l'article 7, on procédera à l'élection des membres du pouvoir exécutif, d'accord avec ce que disposera la Constitution. Aussitôt que le Président prendra possession de sa charge et signera la loi de ratification et la dite Convention, les forces militaires des Etats-Unis quitteront le territoire de la République dominicaine. »

(Mémorandum del Entendido de Evacuacion de la Republica Dominicana por laa fuerças de los Estados-Unidos de América, concertado en Washington, D. C., en junio 30 de 1922.)

par les Etats-Unis. Ce Congrès avait nommé, toujours d'accord avec cette Constitution, le 25 juillet 1916, un Président de la République. Voilà des pouvoirs régulièrement, constitutionnellement établis. Il plut au Gouvernement des Etats-Unis de l'époque d'envahir et d'occuper le territoire de la République dominicaine et de chasser du Palais national ce Gouvernement dominicain. Mais cela n'empêche pas que le Gouvernement existant en 1916 ne doive être considéré comme la seule source de représentation de la République dominicaine. L'attitude de M. Harding est donc difficilement soutenable ; en désapprouvant la politique de M. Wilson, il avait avoué que ce qui existait à Saint-Domingue méritait le respect. Même en l'absence de cet aveu, notre opinion n'en serait pas moins basée sur le Droit public lui-même.

Pourquoi le Gouvernement des Etats-Unis n'a-t-il pas rappelé à l'exercice de ses fonctions le pouvoir de 1916 ? Les signataires dominicains de l'accord du 30 juin 1922, sauf Monseigneur A. Al. Nouel, signèrent et publièrent, à la suite du mémorandum dont nous nous occupons, une déclaration dans laquelle ils disent, notamment, que le Gouvernement dominicain fut écarté parce que la période pour laquelle il avait été nommé était écoulée. Nous ne sommes, nullement, partisan de cette manière de voir. Certes, en temps normal, les personnes formant le Congrès et le Gouvernement auraient dû, au cours de la période qui va de 1916 à 1922, laisser la place à d'autres représentants, sénateurs, et gouvernants, et cela d'accord avec les prescriptions constitutionnelles, (article 18 visant

le Sénat : lui assigne une durée de six ans, renouvellement par tiers tous les deux ans ; article 21, visant la Chambre des Députés, il assigne une durée de quatre ans, renouvellement par moitié tous les deux ans ; quant au Président *ad intérim* de la République dominicaine, la loi le nommant réglait sa durée). Mais une puissante force extérieure, envahit et occupa la République, chassa le Gouvernement, dispersa les Chambres, baillonna la presse, désarma le peuple, rendit absolument impossible la transmission constitutionnelle des pouvoirs : devant une force majeure aussi évidente, le droit public ne peut pas ne pas admettre la prorogation tacite des mandats. Nous en avons des exemples dans plusieurs pays en guerre, de 1914 à 1918 car les hostilités rendaient très difficile l'accomplissement des élections ; cependant, nous étions là en présence d'une prolongation des pouvoirs des assemblées législatives due seulement à cette grande difficulté et non pas à une véritable impossibilité, comme c'est le cas pour la République dominicaine. Du reste, l'article 49 de la Constitution de 1908 dit : « Au cas d'incapacité, renonciation, destitution ou mort du Président de la République, le Congrès par une loi, désignera quelle personne aura à remplir la Présidence jusqu'à ce que cesse l'incapacité ou qu'on élise un nouveau président » ; or, ce nouveau Président n'avait pas pu — et par cause — être élu.

Le peuple dominicain, du reste, tout le long de l'occupation militaire, verra dans le Président de 1916 le véritable Président de la République, sauf quelques personnes très rares, aveuglées par l'ambition ou la

passion politique. Les Assemblées, Commissions, Comités, Ligues, formés pendant l'occupation, notamment le Congrès de la Presse dominicaine, voyaient tous dans le docteur Henriquez la seule personne représentant au dehors la République dominicaine.

Nous soutenons donc que contre des autorités constituées, mises par les forces d'une autre nation, dans l'impossibilité incontestable de remplir leurs fonctions, parmi lesquelles l'accomplissement du devoir constitutionnel de transmettre les pouvoirs, on ne peut pas invoquer l'arrivée du terme. On ne peut pas admettre, en effet, qu'entre 1916 et 1922, en face de l'occupant, détenteur de fait de certains pouvoirs d'administration, il n'y ait pas eu le véritable Gouvernement, qui seul pouvait engager des négociations pour le compte de la République dominicaine. La question de la non-reconnaissance de la part des Etats-Unis de ce Gouvernement constitutionnel du 25 juillet 1916, ne peut pas être invoquée dans notre cas. Les Etats-Unis ont commis un abus international, ils ont violé des Conventions internationales, la Convention dominico-américaine de 1907, la Convention Porter de 1907, les Conventions de La Haye, le Droit international tout entier en un mot, et nous ne voyons pas comment, en pur droit, ils imposeraient au pays victime un changement de Gouvernement en désaccord avec les dispositions, de sa constitution. Chaque Etat est, nous l'avons vu, le maître de sa constitution. D'ailleurs, les Etats-Unis ont négocié, du 25 juillet au 29 novembre 1916, avec ce même Gouvernement dominicain et ses négociations impliquent déjà que lui

seul pouvait les engager. Des chefs ou des représentants de partis, des notables dominicains, si éminents soient-ils, ne peuvent pas, juridiquement, se substituer au Président de juré de la République dominicaine pour engager ces négociations tendant à résoudre la question si grave qui se posait depuis le 29 novembre 1916. Et cette ligne de conduite du Gouvernement de Washington est d'autant plus inexplicable que le Président de juré de la République dominicaine se trouvait en relation avec le Département d'Etat depuis quelque temps déjà.

Cette manière d'agir allait aboutir à la naissance dans la République dominicaine d'un Gouvernement inconstitutionnel. En effet, la Constitution en vigueur depuis 1908 n'admettait que deux sources de Gouvernement : celle des articles 47 et 48, la première étant la procédure générale, normale, consistant dans l'élection du Président de la République par le suffrage à deux degrés ; la deuxième étant une procédure spéciale au cas de démission, destitution, mort ou incapacité du Président ; alors le Congrès doit voter une loi désignant un Président qui exercera ses fonctions en vertu de l'article 49 de la Constitution de 1908. Donc, le Gouvernement qui est né au mois d'octobre 1922, à la suite de l'accord de Washington du 30 juin, est en complète opposition avec l'esprit et le texte de la Constitution dominicaine. Aucune autorité légitime ne pouvait naître de la sorte ; aucune Commission choisie par le département d'Etat de Washington, si respectable et honorable soit-elle, ne saurait, juridiquement, remplacer les autorités

issues des procédés constitutionnels, déterminer les conditions d'exercice du nouveau Gouvernement ou remplir les vacances qui s'y produiraient. Or, c'est ce Gouvernement inconstitutionnel qui remettra en exercice le droit de souveraineté du peuple dominicain ; qui proposera et promulguera la législation électorale et d'organisation provinciale et communale ; qui convoquera aux élections, suivant la loi qu'il aura faite et promulguée. Il est vrai qu'il agira « selon la prescription de l'article 84 de la Constitution » : mais c'est là une situation bizarre qui viole généralement le pacte fondamental pour s'en réclamer parfois.

C'est encore cette autorité du Président provisoire, issu de la volonté de la Commission à laquelle se réfère l'article 2 de l'accord du 30 juin 1922, qui co-existera avec le Congrès national, à partir d'une certaine époque, et qui désignera des plénipotentiaires en vue de négocier un traité de ratification dont on a déjà donné la formule. Solution difficilement soutenable, en droit, et menant à des résultats qu'on aurait pu atteindre par la voie régulière : la remise en exercice du Gouvernement entre les mains des autorités de 1916. Le Président de juré n'avait-il pas promis depuis 1916 et dans le mémorandum d'octobre 1919 de faire procéder aux dites modifications législatives ? D'ailleurs, il n'était pas nécessaire, ni même souhaitable, que le pouvoir constitué que nous trouvons en 1916 dans la République dominicaine demeurât longtemps encore en exercice. Nous fuyons les solutions extrémistes, ici comme ailleurs : Nous

n'oublions pas qu'entre novembre 1916 et juin ou octobre 1922 l'opinion publique dominicaine avait pu évoluer sur certaines questions : après les interventions et l'occupation militaire d'un Gouvernement étranger, des besoins nouveaux se faisaient jour, les sentiments de conciliation devenaient plus profonds, la question de compétence, de dignité gagnait du terrain dans les considérations politiques, mais cela n'était pas un obstacle insurmontable : et une fois que le Président de la République eût, d'accord avec les indications du Congrès, convoqué pour l'élection d'une Assemblée Constituante, et que celle-ci eût statué sur les amendements à faire à la Constitution, l'existence des autorités constituées eût cessé d'être essentielle. Rien ne se fût alors opposé à ce que, dans la nouvelle Constitution, fussent insérées des dispositions transitoires assignant un terme très rapproché à cette existence, ainsi qu'il avait déjà été fait plusieurs fois. Le traité de ratification, auquel se réfère l'accord du 30 juin 1922, aurait pu être soumis soit à l'approbation du Congrès existant en 1916, soit, ce qui eût été préférable, à celle du Congrès qui aurait été élu après la réforme de la Constitution.

Il n'est donc pas surprenant que la ligne de conduite choisie par le Président Harding et son secrétaire d'Etat ait rencontré une vive opposition de la part de considérables et nombreux éléments dominicains. L'article 90, titre XV de la Constitution du 22 février 1908 dit textuellement : « Toute autorité usurpée est inefficace et ses actes sont nuls. », et

dans son article 53, p. 8, section I, titre VIII, la même Constitution établit que le pouvoir exécutif doit « présider à tous les actes solennels de la nation, diriger les négociations diplomatiques et célébrer des traités avec les nations étrangères, devant soumettre ceux-ci à l'approbation du Congrès, sans quoi, ils ne seront pas valables ni n'obligeront la République ». On nous dit, il est vrai, que des élections auront lieu, qu'un Congrès en sortira à qui sera soumis le « traité de ratification » auquel fait allusion l'accord du 30 juin 1922, etc., mais rien de cela ne peut nous empêcher de considérer que la solution choisie à Washington manque de base juridique.

Entrant dans les détails du traité de ratification, nous nous trouvons en face de la reconnaissance de la validité d'une foule d'ordres exécutifs, résolutions, règlements et contrats (1). La formule générale de la clause I de ce traité de ratification dit que le Gouvernement de la République dominicaine reconnaît la validité de ces actes qui établissent des rentes, autorisent des dépenses ou créent des droits en faveur de tiers. Cette validation, dit plus loin la même clause, quant à ceux de ces actes qui ont été modifiés ou auxquels on a dérogés par d'autres actes du Gouvernement militaire, ne se réfère qu'aux effets qu'ils ont produits tant qu'ils étaient en vigueur. Donc les effets produits par ces actes du Gouvernement militaire sont validés ; et il n'y a rien là de vraiment

1. — Voir la *Gaceta Oficial*, années 1916-1917-1918-1919, 1920-1921-1922.

inacceptable parce que le profit que la République dominicaine trouverait à méconnaître ceux d'entre eux ne rentrant pas dans les facultés reconnues à l'occupant serait, probablement, beaucoup moindre que les troubles et le préjudice social causés par leur méconnaissance. Mais la clause I ajoute, que le Gouvernement dominicain convient que ces Ordres, Résolutions, Règlements et Contrats resteront en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient abrogés par les organismes pouvant légiférer d'accord avec la Constitution dominicaine. En Droit International, ces actes de l'occupant (soit qu'on donne à celui-ci un simple pouvoir de fait comme à La Haye 1899, ou qu'on se range à la'vis de M. Charleville), devaient cesser avec l'occupation ; mais ici, on les maintient dans l'avenir en ce sens qu'ils rentrent tous dans la législation et l'administration dominicaines et qu'ils reseront, en conséquence, en pleine vigueur tant qu'ils ne seront pas abrogés par l'organe pouvant légiférer constitutionnellement.

Les droits acquis sous l'empire de ces Ordres, Résolutions, Règlements et Contrats seront respectés. Voilà donc maintenant les droits nombreux et considérables nés de ces actes, de manière plus ou moins critiquables, en faveur de certaines compagnies ou de certains individus, notamment des Compagnies ou individus procédant des Etats-Unis d'Amérique. Il est vrai que les signataires ont fait établir expressément, dans le projet de traité de ratification, que le contentieux en sera réservé aux tribunaux dominicains et qu'en cas de déni de justice ou d'injustice notoire, on

aura recours à l'arbitrage ; mais toute la gravité de la question ne disparaît pas par là.

En outre, les emprunts contractés sans le consentement de la République dominicaine, le Gouvernement militaire n'étant pas le Gouvernement dominicain mais une simple émanation du Gouvernement des Etats-Unis, sont aussi maintenus ; or, ces emprunts ont été contractés en violation de la clause 3 de la Convention de 1907. D'ailleurs, cette Convention de 1907 elle-même sera maintenue tant que ces emprunts ne seront pas payés.

Le Congrès dominicain sera donc mis dans une alternative : où il approuvera le traité de ratification et votera en plus une loi reconnaissant la validité des dits actes du Gouvernement militaire ; ou l'occupation et le Gouvernement militaire (qui pendant cette dernière période partant de la mise à exécution de l'accord du 30 juin 1922, sont passés au deuxième plan) redeviendraient en force immédiatement. La volonté du peuple dominicain ne sera pas donc tout à fait libre.

Que faut-il penser au point de vue politique de l'effort fait par les auteurs de l'arrangement intervenu à Washington le 30 juin 1922 ?

Il s'agissait de questions de fait, ne se présentant pas sous l'aspect simple et rangé des questions juridiques qu'on pose et résout inflexiblement. Notre devoir est d'être impartial envers tous et chacun. Nous allons donc exposer franchement la situation telle qu'elle se présentait, en fait, au commencement de juin 1922

La République dominicaine se trouvait à un tournant dangereux de son histoire. Le Gouvernement de Washington déclarait ne pas pouvoir céder sur la question de la validité des actes de l'occupant ; d'un autre côté, il s'était toujours refusé à reconnaître le Docteur Henriquez comme Président de la République dominicaine. Pour nous, ce fut là un tort incontestable du Gouvernement des Etats-Unis : il était depuis 1916, le Président constitutionnel et nous l'avons considéré, comme tel constamment : mais une chose est le Droit international et, malheureusement, une autre la politique internationale. Il y avait, il y a encore un facteur énorme de force dans les rapports internationaux. L'Angleterre occupe l'Egypte depuis 1882, et malgré toutes les complications et hostilités, y resta et y reste encore ; la guerre contre les Républiques africaines, beaucoup de celles faites en Extrême-Orient, pour ne citer que celles-là, sont des exemples, malheureusement trop éloquents, de l'action politique des Etats ; le cas de Panama, en 1903, est à retenir ; ainsi que celui de Cuba, quelque temps après sa libération. Ayant eu l'honneur de faire nos études de Droit dans cette Faculté de Paris, nous ne cesserons jamais de nous élever contre une telle manière d'agir et de réclamer le progrès de l'esprit et du Droit internationaux ; nous lutterons dans ce but de toutes nos forces, car nous sommes convaincus que le règne de la justice est aussi désirable entre les Etats comme entre les individus. Mais nous constatons que, tant que l'esprit international n'aura pas permis au Droit international de s'émanciper de la

grande influence de la politique, et de dominer celle-ci, les rapports entre les Etats seront sujets aux risques de violence et à des menaces qui feront réfléchir le faible. Cela ne fait pas honneur aux puissants de ce monde : ils se chargent de la responsabilité, morale et autre, de leur injustice, et vont droit au malheur de leurs peuples, car l'histoire la plus récente nous rappelle qu'on finit toujours par trouver plus fort que soi.

Et alors devant ce double refus de Washington, quoi faire ? Continuer, à partir du 30 juin 1922, le régime commencé le 29 novembre 1916 ? Mais dans ce cas, les élections allaient avoir lieu sous ce Gouvernement étranger. Refuser encore de réaliser les élections dans ces conditions ? Mais alors l'occupation continuerait et le Gouvernement militaire aussi ; de nouveaux actes viendraient s'ajouter aux autres et nul ne sait jusqu'à quand cette situation eût duré. Restait donc la troisième solution : l'inconstitutionnelle, celle d'un Gouvernement provisoire. Il fallait donc, en fait, choisir entre deux Gouvernements si l'on voulait procéder aux élections ; deux routes s'ouvraient devant la République dominicaine : ou le Gouvernement militaire imposé par les Etats-Unis ou un Gouvernement provisoire formé par quelques représentants de l'opinion publique : deux chefs de partis, un troisième représentant de parti et deux dominicains de grand prestige public, dont le chef très honoré de l'église dominicaine. Nous savons que l'unanimité de l'opinion ne les suivait pas : des éléments considérables passaient à l'opposition, mais les

auteurs ou signataires dominicains de l'accord de juin 1922 pouvaient se réclamer, tout au moins, d'une très grande partie de l'opinion publique.

D'ailleurs, il faut le dire ici, sans aucun ambage, au point de vue politique, le Gouvernement des Etats-Unis a agi le 30 juin 1922, d'une manière assez favorable pour la République dominicaine. En comparant le mémorandum de cette dernière date avec les antérieures proclamations et offres du Gouvernement de Washington, on ne peut que constater que les avantages que le plan de juin 1922 renferme sont considérables. Il n'y a qu'à se rappeler les exigences exprimées dans les différents mémorandums, à partir de 1915, pour comprendre la nature de l'effort que M. Harding et son secrétaire d'Etat ont fait en vue de trancher convenablement dans la pratique politique la question dominicaine. Et il ne faut pas oublier que le Gouvernement dominicain du 25 juillet 1916 avait lui-même fait certaines concessions aux exigences du Gouvernement des Etats-Unis, au cours des négociations qui suivirent sa constitution. (Voir plus haut chapitre I^{er}, partie II.)

Voici résumés, et tirés des déclarations faites par quatre des signataires dominicains de l'accord du 30 juin 1922, ces avantages :

Il n'y aura pas de mission militaire, sous quelque forme que ce soit ; ni Garde de la Légation, ni Conseiller financier ; ni contrôle sur les finances ; ni garanties subsidiaires des rentes internes pour le service de la dette. Ce n'est plus le Gouvernement militaire qui convoquera et dirigera les élections, et la

présence de troupes des Etats-Unis près de l'urne électorale a été éliminée. De plus, la République dominicaine ne se verra pas imposer des techniciens par le Gouvernement des Etats-Unis. Et, disent les auteurs de ces déclarations : « L'obligation de ratifier tous les actes du Gouvernement américain qui engendrèrent des effets juridiques et un ordre administratif auquel s'ajusta transitoirement la vie de la nation a été éliminée, car nous n'avons pas consenti à ratifier la proclamation du capitaine Knapp, acte du Gouvernement américain qui engendra l'ordre administratif auquel s'ajusta transitoirement la vie de la nation, ni nous n'avons consenti à ratifier de nombreux actes du Gouvernement militaire qui ont engendré des effets juridiques d'une très grande importance. »

Il nous paraît incontestable que les résultats pratiques obtenus par les signataires de l'accord du 30 juin 1922 sont de beaucoup plus avantageux pour la République dominicaine que tous les compromis proposés officiellement au cours de l'occupation militaire. Sauf le point étudié ci-dessus à propos des ordres, règlements, résolutions et contrats, cette République est remise dans la situation où elle se trouvait en 1916, c'est-à-dire, celle qui procède de la Convention financière du 8 février 1907, situation que durera seulement tant que les emprunts ne seront pas intégralement remboursés.

CONCLUSION

Ce qui se dégage principalement de l'étude à laquelle nous venons de nous livrer, c'est une critique à l'égard de l'attitude du Président Wilson.

L'occupation militaire et l'établissement d'un Gouvernement militaire à Saint-Domingue étaient en eux-mêmes contraires aux grands principes proclamés à diverses reprises par le Président Wilson, notamment au principe du droit pour les peuples de disposer d'eux-mêmes. Ces mesures étaient purement et simplement des violences exercées par un Etat fort sur un Etat faible, et, par là même, la négation des idées fondamentales de la souveraineté et de l'égalité juridique de tous les Etats. L'intervention militaire fut poussée jusqu'à ses plus extrêmes limites et il n'est pas douteux que, en dépit de toutes les déclarations, elle tendît, non seulement à établir un protectorat sur la République dominicaine, mais encore à provoquer l'annexion déguisée de ce pays.

La conduite des Etats-Unis prétendait s'autoriser d'une violation par la République dominicaine de la Convention de 1907, spécialement dans sa clause 3, aux termes de laquelle « tant que la République dominicaine n'aura pas payé la totalité des bons de

sa dette publique, celle-ci ne pourra être augmentée que moyennant un accord préalable entre le Gouvernement dominicain et les Etats-Unis ». La République dominicaine avait bien augmenté ses dettes, mais avait-elle augmenté sa *dette publique*, au sens juridique du mot ? Nous avons examiné la controverse qui s'éleva à ce sujet entre les deux Gouvernements en conflit et nous avons établi que, juridiquement, les dettes contractées par le Gouvernement dominicain n'avaient pas un caractère public. Ce Gouvernement n'avait donc commis aucune violation de la clause 3 de la Convention de 1907. Au surplus nous avons montré qu'au lieu de chercher une solution pacifique de la question litigieuse, ainsi que la Convention Porter, la Convention de La Haye, et ses propres idées exprimées dans ses messages et ses discours, avant de l'être dans le Préambule du Pacte de la Société des Nations, le lui indiquaient, le Président Wilson préféra imposer sa manière de voir par la violence. Ces agissements contradictoires méritent d'autant plus d'être soulignés que, comme nous l'avons aussi noté, c'est le Gouvernement des Etats-Unis qui a, sur plusieurs points, violé la Convention de 1907.

Mais ce n'est pas seulement du point de vue du Droit international que l'attitude du Président Wilson dans l'affaire dominicaine mérite la critique, c'est aussi du point de vue politique. Nous ne saurions accepter une interprétation de la doctrine de Monroe qui conférât aux Etats-Unis de l'Amérique du nord une sorte de magistrature suprême où un

pouvoir de police international dans le Nouveau-Monde. A plus forte raison repoussons-nous de toute notre énergie une conception plus radicale et plus grave encore qui permettrait non seulement les interventions dans les affaires intérieures des Etats, mais aussi les occupations militaires et le renversement des Gouvernements constitués. La doctrine de Monroe, primitive, réelle, sainement comprise conduit au panaméricanisme, qui n'est autre chose que le développement des liens de solidarité et d'entr'aide entre la grande République anglo-saxonne et l'Amérique latine. C'est un état de droit, d'indépendance, de liberté, de services mutuels ; il exclut tout esprit et tout acte d'impérialisme. Le Président Wilson lui-même a ainsi conçu et expressément formulé le panaméricanisme ; et, ici encore, sa conduite impérialiste a été une vivante contradiction de ses principes. Il est de toute évidence, qu'une politique différente de celle qu'il a suivie s'impose au Gouvernement de Washington vis à vis des Etats de l'Amérique latine, si ce Gouvernement désire avec sincérité le vrai développement de la doctrine de Monroe et du panaméricanisme. Dans cet ordre d'idées, il conviendrait ne jamais faire échec à cette « règle d'or » dont parlait M. Théodore Roosevelt en 1897 ; il faudrait prendre comme directive et comme mot d'ordre : la coopération loyale, l'entr'aide sans arrière-pensée, la solidarité intelligente entre tous les Etats du Nouveau-Monde.

Est-ce à dire que nous oublions les torts des Républiques latines d'Amérique ? Certes leur vie poli-

tique a été agitée et turbulente. Mais nous affirmons qu'aucun Etat américain et pas même les Etats-Unis ne peuvent, sans aboutir à des abus inacceptables, se faire juges du caractère respectable ou non d'une souveraineté. Nous souhaitons qu'aucun peuple américain ne puisse plus avoir le droit de se livrer à une existence désordonnée et anarchique. Mais, pour qu'on les en empêche, il faut d'abord qu'un Droit international propre au continent américain soit établi en conformité des principes généraux du Droit des gens lui-même, et que ce Droit international américain, créant une véritable organisation panaméricaine, pose des règles, définisse clairement les responsabilités et les sanctions. Jusque-là le remède des interventions arbitraires demeurera pire que le mal. Le rôle joué par les Etats-Unis dans la République dominicaine en est un exemple éclatant.

D'autre part, nous formons les vœux les plus ardens pour que les Républiques latines d'Amérique entrent définitivement dans la voie d'un progrès politique véritable et continu. La République dominicaine, notamment, doit se rappeler à chaque instant la nécessité de pourvoir à son développement ; il lui faut marcher vers ce but d'une volonté résolue, au moyen d'une forte politique financière et économique qui lui permette de se libérer à bref délai des obligations mises à sa charge par la Convention de 1907 ; la condition *sine qua non* d'un pareil résultat, c'est qu'elle abandonne les méthodes avec lesquelles elle a vécu jusqu'en 1916.

A cette tâche se vouent aujourd'hui les meilleurs

éléments du peuple dominicain. Les élections générales qui auront lieu bientôt, conformément à l'accord du 30 juin 1922, ne manqueront pas de nous renseigner sur l'état politique et social d'un petit peuple latin dont la culture et les institutions doivent tant au génie de la France.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

La Convention du 8 février 1907 entre les Etats-Unis et la République dominicaine

	Pages
CHAPITRE I. — Cause et Origine de cette Convention.....	11
CHAPITRE II. — Portée de la Convention du 8 février 1907.....	29
CHAPITRE III. — Exécution de la Convention du 8 février 1907.....	51

DEUXIEME PARTIE

L'occupation militaire du territoire de la République dominicaine par les forces des Etats-Unis d'Amérique du Nord et l'établissement d'un Gouvernement militaire nord-américain à Saint-Domingue

CHAPITRE I. — Historique et examen des faits jusqu'au 29 novembre 1916.....	63
CHAPITRE II. — Questions soulevées par l'occupation militaire et l'établissement d'un gouvernement militaire.....	123

<i>Section I^{re}</i>	— L'occupation militaire et l'établissement d'un Gouvernement militaire dans leur rapport avec la Convention du 8 février 1907.....	123
<i>Section II.</i>	— L'occupation militaire et l'établissement d'un Gouvernement militaire considérés, au point de vue du Droit International, dans leurs actes à partir du 15 mai 1916.....	152
<i>Section III.</i>	— L'occupation militaire et l'établissement d'un Gouvernement militaire envisagés en relation avec la doctrine de Monroe et le Panaméricanisme..	165
<i>Section IV.</i>	— L'état de la République dominicaine au commencement de 1922.....	189
CHAPITRE III. — L'opinion publique aux Etats-Unis et en Espagne.....		
<i>Section I^{re}</i>	— L'opinion publique aux Etats-Unis	219
<i>Section II.</i>	— L'opinion publique en Espagne..	237
<i>Appendice :</i>	La Conférence de la Paix de Paris et le cas de la République dominicaine.....	241
CHAPITRE IV. — La question de l'évacuation.....		
<i>Section I^{re}</i>	— Les tentatives.....	247
<i>Section II.</i>	— La réalisation : L'accord du 30 juin 1922.....	259
CONCLUSION.....		281

Vu : Le Président,
PILLET.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHELEMY

Vu : et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Paul APPEL

LIVRES ET DOCUMENTS

- Actes et documents des Conférences de la Paix de La Haye.*
 Algrave et Renault. — *La personnalité de l'Etat en matière d'emprunt : L'emprunt portugais de 1832* (1880).
- Allix. — *Traité élémentaire de Science des finances* (1921).
- American Journal of International Law (The)* (1907, 1916, 1917).
- Antokoletz. — *La Doctrine de Monroe et l'Amérique latine* (Paris, thèse 1905).
- Appleton. — *Les effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé* (1895).
- Becquet. — *Répertoire de Droit Administratif.*
- Berthélemy. — *Traité élémentaire de Droit administratif* (1921-).
- Bonfils. — *Manuel de droit international public* (1898).
- Borah (Sénateur). — *Discours prononcé à Carnegie Hall sur le cas de la République dominicaine et d'Haïti* (*The New-York American*, de New-York ; *El Sol*, de Madrid du 29 juin 1922).
- Calvo. — *Droit international* (1896).
- Casa de America (Asociacion internacional ibéro-americana)
 Peticion a Su Majestad el Rey de Espana (*El Mercurio*, de Barcelona, 10 mars 1921).
- Casa de American, Exposicion del caso de la República Dominicana ante la Sociedad de las Naciones (Americanisme de altura, La Vanguardia de Barcelone, 1^{er} décembre 1920).
- Cestero (M.-F.). — *The Dominican Republic and the military occupation* (New-York, 1920).
- Cestero (T.-M.). — *Série d'articles publiés en espagnol dans la Reforma Social de La Havane et dans la Nacion de Buenos-Ayres* (1916-1920).
- Colson. — *Economie politique* (6 vol., 1910-1921).
- Contrato del 25 Marzo de 1901 con la Santo Domingo Improvement Company y demas companias americanas.
- Coolidge. — *Les Etats-Unis, puissance mondiale* (1908).
- Chailley. — *De l'autorité gouvernementale pour passer les traités internationaux* (1882).

- Charleville. — *De la validité juridique des actes de l'occupant en pays occupé* (Paris thèse 1902).
- Chrétien. — *Principes de droit international public*.
- Delarue de Beaumarchais. — *La Doctrine de Monroe* (Paris, thèse 1897).
- Despagnet de Bœck. — *Droit international public* (1909).
- Despagnet. — *Des difficultés internationales provenant de la constitution de certains pays* (*Revue générale de D. I. P.*, 1895).
- Despagnet. — *Essai sur les protectorats* (1896).
- Deville. — *Les contrôles financiers internationaux et la souveraineté de l'Etat* (Paris, thèse 1912-).
- Documents provenant des Archives des Secrétariats d'Etat des Affaires Etrangères et des Finances (Rép. dom., 1907-1916).
- Documentos Historicos que se refieren a la intervencion armada de los Estados Unidos de Norte America y la implantacion de un gobierno militar americano en la Republica Dominicana (Recopila dos por A. Hoepelman et J.-A. Senior, Santo Domingo, 1922).
- Drago (D' L.). — *Les emprunts d'Etat et leur rapport avec la politique internationale* (1907).
- Ducrocq. — *Droit administratif* (7 volumes, 1897-1905).
- Dupuis (Ch.). — *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats* (1921).
- Ebren. — *Le droit de traiter considéré dans les rapports avec la forme de l'Etat et avec la forme du gouvernement*.
- Fiore, *Droit International codifié* (1890).
- Fiore. — *Droit pénal international* (2 volumes, 1880).
- Fauchille (P.). — *Traité de Droit international public* (I et II, 1921 et 1923-).
- Funck-Brentano et Sorel. — *Précis de Droit des Gens* (1887).
- Gaceta Oficial de la República Dominicana* (Coleccion de la).
- Garcia (J.-G.). — *Historia de Santo Domingo* (4 volumes).
- Garcia Calderon. — *Les démocraties de l'Amérique latine* (1914).

- Gobierno militar de Santo Domingo. Relacion de la deuda publica de la Republica Dominicana (Listin Diario, 25 de Abril 1922).
- Gobierno militar de Santo Domingo. — Declaracion sobre el regimen de la ley marcial (Listin Diario 25 de Abril 1920).
- Gruenning (E.). — Série d'articles publiés dans *The New-York Nation* sur l'enquête de la Commission spéciale du Sénat des Etats-Unis (janvier 1922).
- Hard (M.-. — *Is America honesty ?* (*Metropolitan Magazine*, mars 1917).
- Hauriou. — *Droit administratif et Droit public* (1921).
- Huber. — *Die Staatensuccession* (1898).
- Informe presentado al Congrese Nacional por la Comision Mixta relativo al laudo arbitral (Santo Domingo 1907).
- Inhulsen. — *La responsabilité de l'Etat annexant pour les dettes de l'Etat annexe* (Archiv. fur oenti Recht, 1905).
- Instructions pour la conduite des armées des Etats-Unis en campagne (1865).
- Jeze. — *Cours de Science des Finances et de Législation financière* (1922). : *Le Crédit public*.
- Journal of Commerce* (New-York). — Informations sur l'opération financière réalisée en 1922 par le Gouvernement militaire de Saint-Domingue au nom de la République dominicaine (6 avril 1922).
- Kernisan. — *Haïti depuis 1915* (R. des Sc. Pol., 1919).
- King (le Sénateur). — Discours prononcé aux Sénat des Etats-Unis (*Listin Diario*, 6 juin 1922).
- Knowles (H.-G.). — Exposicion del caso de la Republica Dominicana ante la Comision Especial de encuesta del Senado de los Estados Unidos, New-York, 12 de Abril de 1921 (*Listin Diario* del 11 setiembre de 1921).
- Larousse. — Dictionnaire du XIX^e siècle.
- Los Estados Unidos y la Republica Dominicana, la verdad de los hechos comprobada par datos y documentos oficiales. Max Henriquez. — *Urena Habana* 1919, imp. del Siglo XX).

Leyes, decretos y resoluciones emanados de los poderes legislativo y ejecutivo de la Republica Dominicana (Coleccion de 15 volumes).

Lapradelle (G. de). — *L'Institut de Droit international américain* (*Revue G. de D. I. P.*, 1914).

Lawrence. — *Commentaire sur Wheaton* (4 vol., 1868-1880).

Le Bon (Dr G.). — *Psychologie de la politique* (1914).

Le Bon (Dr G.). — *Les lois psychologiques de l'évolution des peuples* (1919).

Leschorn (H.). — *Les atrocidades americanas* (*La Reforma Social de la Habana ; El Sol*, de Madrid, 27 juillet 1922-).

Littre. — *Dictionnaire de la Langue française*.

Lugo (Dr). — *Conferencias y articulos sobre la ocupacion* ((Santo Domingo 1919-1922).

Magoon. — *The law of the civil government under military occupation*.

Martens. — *Traité de Droit international* (3 vol., 1883-87).

Martens. — *Par la justice vers la paix* (1905).

Marshal Bronw. — *Armed Occupation* (*The Am. J. of Int. Law*, 1917).

Memorias del Ministro de Hacienda y Comercio (Rep. Dom.).

Memorandums, déclarations et notes adressées par le Président Henriquez y Carvajal (Archive du Président *de jure*).

Memorandum del entendido de evacuacion de la Republica Dominicana por las fuerzas militares de los Estados Unidos de America, concertado en Washington (D. C., en junio 30 de 1922 (Santo Domingo, 1922).

Mensajes del Presidente de la Republica Dominicana.

Messages des Présidents Polk, Grant, Roosevelt, etc.

Military Government of Santo Domingo. — *Santo Domingo its past and its present conditions* (Santo Domingo City, 1920).

Moore. — *A digest of international law* (1906).

Moorfield Storey. — *A plea for honesty* (*The Yale Review*, janvier 1918-).

Moulin. — *La doctrine de Drago* (1908).

- Moye. — *Le droit des gens moderne* (1920).
- Moye. — *Précis élémentaire de législation financière* (1922).
- Nys. — *Le droit international* (1912).
- Noel (D^r A. A., Archevêque de Saint Domingue). — *Lettre au ministre des Etats-Unis W. W. Russel* (29 décembre 1920).
- Orzabal de la Quintana. — *Le panaméricanisme et son évolution récente* (R. Sc. pol., 1917).
- Olney (Secrétaire d'Etat). — *Note à l'occasion de l'affaire du Venezuela* (Arch. diplom., 1896, I, 181 et s.).
- Pandectes françaises.
- Pandectes belges.
- Peynado (F.-J.). — *Informe presentado a los honorables miembros de la Comision Especial de Senadode los Estados Unidos para investigar los asuntos de Haïti y de Santo Domingo* (Santo Domingo 4 de Enero de 1922).
- Petin. — *Les Etats-Unis et la doctrine de Monroe* (Paris, thèse 1900).
- Pic. — *Influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités conclus par un Etat protégé*. (Revue G. de D. I. P. III, p. 613 et s.).
- Pillet. — *Le Droit de la Guerre* (2 vol., 1892).
- Pillet. — *Des droits de puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé* (1895).
- Pillet. — *La cause de la paix et les deux conférences de La Haye* (1908).
- Piédelièvre. — *Droit international public* (2 vol., 1894-95).
- Politis. — *Les emprunts d'Etat en droit international* (1894).
- Protesta de la Junta de abstencion electoral de la provincia de Santo Domingo contra el plan de validacion de la ocupacion (Santo Domingo 7 août 1922).
- Procurador General de la Republica Dominica (El) al Sr General. Pendleton jefe de las fuerzas americana (*Listin Diario*, 26-10-1916).
- Ralston (J.-H.). — *Le Droit International de la Démocratie* (1923).
- Revue Générale de Droit International public.*

Revue de Droit international.

Répertoire Général du Droit Français.

Répertoire Général de Législation.

Répertoire pratique de Législation.

Representacion politica y obrera de la Republica Dominicana : A los defensores de la libertad (New-York, 16-7-1922).

Richelieu. — *Maximes d'Etat ou Testament politique* (2 volumes, 1764).

Rivet. — *Des transformations de la doctrine de Monroe* (Paris, thèse 1905).

Renault (L.). — *Les deux Conférences de la Paix de 1899 et 1907* (1908).

Rivier. — *Principes du Droit des Gens* (1896).

Robbins (K.). — Article sur l'Action du Président Wilson dans la République dominicaine (*The New-York Tribune*, 15-12-1918).

Robin. — *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre* (1913-).

Rolin Jacquemyns. — *Revue de Droit international* (VII, 713).

Roosevelt. — *L'Idéal américain* (1914).

Rosa (A. de la). — *Les finances de Saint-Domingue* (*Revue G. de D. I. P.*, 1911 1912, 1914).

Roz. — *L'Amérique nouvelle* (1923).

Traitados internacionales celebrados por la Republica Dominicana con Alemania y los Estados Unidos (Santo Domingo, 1915).

Traité de paix de Versailles (1919).

Say. — Dictionnaire des Finances.

Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores. — La convencion dominico-americana de fecha 8 de febrero de 1907 y documentos que se relacionan con dicha convencion (Santo Domingo 1912).

Secrearia de Estado de Interior y Policia. — La Constitucion de la Republica Dominicana de 1908.

Wagner. — *Science des Finances : Le Crédit public* (1912-).

Wilhem. — *Des protectorats* (*Ann. de l'Ech. Lib. des Sc. Pol.*, 1889, 694).

Wilson (W.). — *Messages, discours, documents diplomatiques, relatifs à la guerre mondiale.*

Woodhouse. — Articles sur les origines et complications de l'occupation de la République dominicaine. Washington, 1^{er} avril 1922 (*Listin Diario*, avril 1922).

Wuarim. — *Les emprunts d'Etat et la protection des droits des porteurs de fonds d'Etat étrangers* (1907).

Washington Post (Leader du 5 octobre 1920).

Presse des Etats-Unis, de la République Dominicaine, de l'Amérique latine, d'Espagne, France, etc.).

ERRATA

PAGE	LIGNE	AU LIEU DE	LIRE
64	21	quatre autres	et les quatre autres
67	11	provient	proviennent
68	22	état des choses	état de choses
71	4	l'Etat intervenu	de celui-ci
92	3	quelle que soit l'opinion qu'on accepte à ce sujet	(ces mots sont à supprimer).
92	4	il s'agit de savoir si les Etats-Unis pouvaient invoquer la clause dont il s'agit pour imposer un contrôle financier	Il s'agit de savoir si les Etats-Unis pouvaient invoquer la clause en question pour justifier l'imposition d'un contrôle financier.
101	1	par le Président de la	pour quelques officiers dominicains d'y
109	13	pour quelques officiers dominicains d'y	par le Président de la
124	30	1922	1912
111	12	Wilson	Mr. Wilson
125	2	Les...	Les gouvernements qui avaient à maintenir l'ordre, à
127	20	ou à dominer la crise les	ou a dominer la crise les fonds destinés au fonctionnement des services publics
137	1	prescrit	proscrit
148	7	eut	vent
154	18	il ne peut exiger d'administrer et de rendre la justice.	(cela est à supprimer)
181	21	Blum	Brum
186	13	référant	se referant
215	30	Cubas	Cuba
216	2	celles-là	Celle-là.
217	23	et 24	ces deux lignes sont à supprimer
217	25	ce me semble	ce nous semble
242	6	des brillantes	de brillantes
250	18	les conduire	le conduire
258	5	selon le décret du	selon le décret, le
268	3	il assigne	lui assigne
274	16	reseront	resteront
269	22	la Convention Porter de 1907, les conventions de la Haye	ils ont oublié les grandes idées de la Convention Porter et des Conventions de la Haye.
PAG.	NOT. LIGN.	AU LIEU DE	LIRE
220	1 18	américain	dominicain
224	15	avait dûment élu	avait été dûment élu.
260	2 9 et 10	du gouvernement provisoire assumera	du Gouvernement militaire. En même temps, le Gouvernement militaire annoncera que le Gouvernement provisoire assumera

